

Andrzej Wernik  
Akademia Finansów i Biznesu Vistula – Warszawa

## Budżet państwa i finanse publiczne w 2015 roku

### Streszczenie

W 2015 roku nastąpiła – mimo pewnych trudności – dalsza poprawa stanu finansów publicznych. Wyrazem tego było obniżenie deficytu z 3,3% PKB do 2,6%. Obniżenie deficytu było przede wszystkim spowodowane oszczędnościami w zakresie kosztów utrzymania jednostek sektora, a także znacznym zmniejszeniem płatności odsetkowych związanych z długiem przy utrzymaniu obciążeń podatkowych na niezmiennym poziomie. Na uznanie zasługuje zręczna polityka fiskalna dostosowana do przebiegu cyklu koniunkturalnego.

**Słowa kluczowe:** sektor finansów publicznych, deficyt, dochody, wydatki, potrzeby pożyczkowe, dług publiczny.

**Kody JEL:** H6

### Ustawa budżetowa

Ustawa budżetowa na rok 2015 została uchwalona przez Sejm – po uwzględnieniu większości poprawek zgłoszonych przez Senat – ostatecznie<sup>1</sup> dnia 15 stycznia 2015 roku, zaś podpisana przez Prezydenta RP dnia 23 stycznia 2015 roku.

Ustawa budżetowa na rok 2015 została oparta – po uwzględnieniu wysoce niefortunnych doświadczeń z nadmiernie optymistyczną ustawą budżetową na rok 2013 – na ostrożnych założeniach makroekonomicznych. Założono mianowicie, iż produkt krajowy brutto wzrośnie w 2015 roku o 3,4%, zaś nominalnie – przy przyjęciu deflatora w wysokości 101,2% – o 4,6%.

W ustawie budżetowej przyjęto, iż wydatki budżetu państwa w 2015 roku wyniosą 343,3 mld zł, co przedstawiono jako wzrost o 5,5% w porównaniu z przewidywanym wykonaniem wydatków w 2014 roku. Jednak jako przewidywane wykonanie wydatków przyjęto kwoty wydatkowe zapisane w ustawie budżetowej za ten rok, zaś faktycznie zrealizowane wydatki były – jak się później okazało – niższe o 4 mld zł i kwota wydatków ustalona na 2015 roku oznaczała wzrost wydatków aż o 9,9%. Trzeba jednak zauważyć, iż pozornie tak ogromny wzrost wydatków wynikał w znacznej mierze ze zmiany koncepcji finansowania deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w związku z czym powiększono o 38,5% do-

<sup>1</sup> Wstępnie ustawa budżetowa została uchwalona już w grudniu 2014 roku, ale następnie zgodnie z art. 223 Konstytucji RP została przekazana do rozpatrzenia i ewentualnego wniesienia poprawek do Senatowi.

tacje budżetową dla FUS, choć sam deficyt miał się nieco zmniejszyć<sup>2</sup>. Jednak bez uwzględnienia dotacji dla FUS wydatki budżetu państwa miały wzrosnąć o 6,3%, co też stanowiło znaczny wzrost, wyprzedzający wzrost nominalnego PKB.

W zakresie dochodów przyjęto w ustawie budżetowej, że wyniosą one w 2015 roku 297,2 mld zł, w tym dochody podatkowe 269,8 mld zł. Miało to oznaczać stosunkowo niewielki wzrost: dochodów ogółem o 3,9%, zaś dochodów podatkowych o 4,6%. Jednak przy opracowywaniu prognozy dochodów budżetowych popełniono zasadniczy błąd, a mianowicie przyjęto zawyżoną wielkość bazową, to znaczy przewidywane dochody budżetowe w 2014 roku. W rezultacie zapisane w ustawie kwoty oznaczały wzrost znacznie wyższy: dochodów ogółem o 4,8%, a dochodów podatkowych o 5,9%. Takie stopy wzrostu przy założeniu wzrostu nominalnego PKB o 4,6% były już ewidentnie nierealne.

W ustawie budżetowej przyjęto dopuszczalny limit deficytu w wysokości 46,1 mld zł, co oznaczało znaczny wzrost w stosunku do 2014 roku. Było to nieuniknione, skoro założono wyższy wzrost wydatków niż dochodów. Jednak znów istotny wpływ miało zwiększenie dotacji dla FUS i nie ma podstaw, by zarzucać autorom ustawy budżetowej lekkomyślność w jej konstruowaniu.

Po wyborach w październiku nowy rząd zaniepokojony słabą realizacją dochodów podatkowych (w ciągu 9 miesięcy wzrosły zaledwie o 0,3% w porównaniu z analogicznym okresem 2014 roku) przeprowadził nowelizację ustawy budżetowej. Sejm uchwalił ją dnia 16 grudnia, a prezydent podpisał dnia 21 grudnia. W nowelizacji podwyższono dopuszczalny limit deficytu do 49,86 mld zł (tzn. o 3,9 mld zł), obniżono prognozę dochodów o 10,5 mld zł, zaś planowane wydatki o 6,6 mld zł.

Jak się okazało, nowelizacja była całkowicie niepotrzebna. Faktycznie zrealizowany deficyt nie przekroczył limitu ustalonego w pierwotnej ustawie, a redukcję wydatków w takiej skali można było dokonać w trybie art. 179 ustawy o finansach publicznych na podstawie decyzji Rady Ministrów. Obniżenie prognozy dochodów budżetowych w ogóle było zbędne, bo zapisy w ustawie budżetowej dotyczące dochodów nie mają charakteru obligatoryjnego.

## Realizacja ustawy budżetowej

Realizacja ustawy budżetowej w 2015 roku następowała w warunkach dość pomyślnych. Trwało ożywienie gospodarcze, choć w połowie roku uległo nieznacznemu osłabieniu. W skali całego roku PKB wzrósł o 3,6%, co stanowiło jeden z najwyższych wskaźników wzrostu w Europie. Średnio w krajach Unii Europejskiej PKB wzrósł realnie o 1,3%.

<sup>2</sup> W 2014 roku deficyt FUS rozumiany jako różnica między wydatkami funduszu i przychodami ze składek oraz innych tytułów prócz transferów w obrębie sektora finansów publicznych wyniósł 61,8 mld zł i został w 49,1% pokryty dotacją budżetową; pozostałą część sfinansowały transfery m.in. z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Na rok 2015 zaplanowano obniżenie deficytu FUS do 57,6 mld zł i sfinansowanie go w 73% z dotacji budżetowej rezygnując z angażowania środków FRD.

Kształtowanie się tempa wzrostu realnego PKB w kolejnych kwartałach przedstawia poniższe zestawienie:

	II 14	III 14	IV 14	I 15	II 15	III 15	IV 15
%	3,3	3,3	3,3	3,6	3,1	3,4	4,3

Czynnikiem niekorzystnym była ujemna dynamika cen, która w II półroczu przeszła w ich nieznaczny spadek. Kształtowanie się tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w kolejnych kwartałach przedstawia zestawienie:

	II 14	III 14	IV 14	I 15	II 15	III 15	IV 15
%	0,3	- 0,3	- 0,7	- 1,5	- 0,9	- 0,7	- 0,6

W rezultacie dynamika realnego PKB tylko nieznacznie wyprzedziła dynamikę realną; nominalny PKB wzrósł w stosunku do 2014 roku tylko o 4,1%.

Realizacja ustawy budżetowej w 2015 roku przebiegała w dość nerwowej atmosferze ze względu na wspomnianą słabą realizację dochodów podatkowych, ale dość rytmicznie z zachowaniem normalnego układu sezonowego. Wyrazem tego była koncentracja deficytu w I kwartale wynikająca ze spiętrzenia niektórych wydatków (4 raty subwencji ogólnej dla samorządów, wypłata „trzynastek” itd.).

Przebieg realizacji budżetu państwa przedstawiono w tabeli 1.

**Tabela 1**

**Realizacja budżetu państwa w 2015 roku**

Kwartał	Dochody	Wydatki	Saldo	Dochody	Wydatki	Saldo
	mln PLN			% PKB		
I	67 825	84 485	16 660	16,4	20,4	4,0
II	69 198	78 677	9 480	16,0	18,2	2,2
III	73 024	78 019	4 996	16,6	17,8	1,2
IV	79 091	90 562	11 471	15,7	17,9	2,2
I-IV	289 137	331 743	42 607	16,2	18,5	2,4

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

W świetle danych sprawozdawczych trzeba uznać mimo wszystko realizację budżetu państwa w 2015 roku za raczej korzystną. Wprawdzie deficyt samego budżetu państwa wzrósł w porównaniu z 2014 roku, ale łączny deficyt całego sektora finansów publicznych

zmniejszył się; będzie o tym mowa w dalszym ciągu opracowania. Jeśli idzie o budżet państwa to realizację ustawy budżetowej przedstawiono w tabeli 2.

**Tabela 2**  
**Wykonanie budżetu państwa w 2015 roku**

Wyszczególnienie	2014	2015						2014
		Ustawa budżetowa	Nowelizacja	Wykonanie	Ustawa budżetowa =100	2014=100	PKB=100	
	mln PLN							
Dochody	283 543	297 198	286 700	289 137	97,3	102,0	16,2	16,5
w tym podatkowe	254 781	269 820	257 591	259 674	96,3	102,0	14,5	14,8
Wydatki	312 520	343 278	336 680	331 743	96,6	106,2	18,5	18,2
w tym bez dotacji dla FUS	282 157	301 212	294 614	289 677	96,2	102,7	16,2	16,4
Deficyt	28 977	46 080	49 980	42 607	92,5	147,0	-2,4	- 1,7

Źródło: jak w tabeli 1.

## Poziom deficytowości

Budżet państwa stanowi szczególnie ważny segment sektora finansów publicznych nie tyle ze względu na skalę operacji fiskalnych, lecz jako segment najbardziej mobilny i elastyczny w systemie finansów publicznych regulujący zasilanie pieniężne pozostałych podmiotów sektora. Zgodnie z przyjętą powszechnie doktryną finansów publicznych, budżet państwa jako regulator zasilania wyrównuje – a przynajmniej powinien wyrównywać – deficyty pozostałych segmentów sektora (prócz budżetów samorządowych), co prowadzić powinno do koncentracji deficytu w budżecie państwa. W polskiej praktyce tak jednak się nie dzieje i deficyt budżetu stanowi tylko jeden z elementów składających się na łączny deficyt sektora finansów publicznych pozostający w zmiennej relacji w stosunku do tego łącznego deficytu.

Co więcej, to co oficjalnie nazywa się deficytem budżetu państwa, w rezultacie różnych manipulacji – w części usankcjonowanych zapisami ustawy o finansach publicznych, w części niezupelnie z nią zgodnych – nie odzwierciedla w pełni rzeczywistej deficytowości budżetu państwa w jego ustawowym zakresie.

Oficjalny deficyt budżetu państwa w 2015 roku wynosił 42,6 mld zł, do czego trzeba dodać deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 3,2 mld zł, skorygowany w ten sposób deficyt wynosił 45,8 mld zł, co stanowiło 2,5% PKB.

Jednak sumaryczny deficyt obu omawianych budżetów nie odzwierciedla prawdziwej deficytowości polskiego budżetu państwa. Pominięto bowiem 2 znaczące pozycje, które

zgodnie z logiką i teorią finansów publicznych powinny być uwzględnione w rachunku deficytu; mianowicie:

- 1) nie wliczono do wydatków budżetu państwa refundacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek w części odprowadzanej do otwartych funduszy emerytalnych; w 2015 roku było to 3,1 mld zł (w 2014 roku – 8,3 mld zł). Refundacja ta jest finansowana łącznie z deficytem budżetu państwa i deficytem budżetu środków europejskich głównie z emisji skarbowych papierów wartościowych. Do 2003 roku refundacja stanowiła część dotacji dla FUS, ale od 2004 roku wydzielono ją z wydatków budżetu, jak można domniemywać w celu obniżenia prezentacyjnej wielkości deficytu budżetu państwa. Oczywiście Komisja Europejska oceniając, zgodnie z art. 126 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, deficyt polskich finansów publicznych tego „obniżenia” pod uwagę nie bierze;
- 2) sztucznie zaniżono dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zamian udzielając ze środków budżetowych nieoprocentowanej pożyczki w wysokości 5,5 mld zł. Pożyczka ta jest teoretycznie zwrotna (podobnie jak udzielone w latach 2009-2014 pożyczki łącznie wynoszące 39,8 mld zł), tylko że FUS strukturalnie głęboko deficytowy i funkcjonujący dzięki dotacji budżetowej i innym transferom nie będzie miał żadnych środków na spłatę, chyba że uzyska specjalną dotację z budżetu państwa. Oczywiście takiej absurdalnej dotacji nie uzyska i sprawa skończy się umorzeniem pożyczki, tak jak zostały umorzone pożyczki ze środków budżetowych udzielone w latach 2000 i 2001. Także i ta manipulacja jest całkowicie obojętna przy ocenie deficytu przez Komisję Europejską.

Kształtowanie się skorygowanego deficytu budżetu państwa na tle lat poprzednich przedstawiono w tabeli 3.

**Tabela 3**  
**Deficyt budżetu państwa w latach 2009-2015**

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Deficyt oficjalny							
w mln PLN	23 845	44 591	25 124	30 407	42 194	28 977	42 607
w % PKB	1,77	3,15	1,65	1,91	2,54	1,68	2,38
Saldo budżetu środków europejskich	-	- 10 416	- 12 239	- 3 654	+ 6 249	- 317	- 3 232
Refundacja składek dla FUS (w mln PLN)	21 086	22 347	15 431	8 181	10 728	8 269	3 098
Pożyczka dla FUS	5 500	5 377	5 000	3 000	12 000	8 924	5 485
Deficyt oficjalny uzupełniony							
w mln PLN	50 431	82 731	57 794	45 242	58 673	46 487	54 422
w % PKB	3,75	5,85	3,79	2,83	3,58	2,69	3,04

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej...* (wydania z lat 2009-2015); *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa...* (wydania z lat 2009-2015).

Obok deficytu budżetu państwa na kształtowanie się łącznego deficytu sektora finansów publicznych wpływa także deficyt budżetów samorządowych. W 2015 r. budżety samorządowe w ujęciu łącznym wykazały jednak po raz pierwszy od wielu lat niewielką nadwyżkę wynoszącą 2,6 mld zł (0,15% PKB). Sytuacja budżetów samorządowych zostanie omówiona bardziej szczegółowo w dalszej części opracowania.

Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych – fundusze celowe, agencje rządowe, państwowe osoby prawne itd. – w sumie wykazały saldo ujemne w wysokości 4,0 mld zł po uwzględnieniu transferów wewnątrz sektora finansów publicznych. Jeżeli nie uwzględnić transferów wewnętrznych, to pierwotne deficyty FUS i KRUS (świadczenia plus koszty administracyjne pomniejszone o pobrane składki) wynosiłyby łącznie 76,5 mld zł, a więc znacznie więcej niż cały deficyt sektora w ujęciu ESA 2010.

Łącznie deficyt sektora finansów publicznych liczony według metody krajowej wynikającej z ustawy o finansach publicznych wyniósł w 2015 roku 44 056 mln zł, co odpowiada 2,46% PKB.

Deficyt obliczony według metody krajowej był o 2,6 mld zł, a w relacji do PKB o 0,15 p.p., niższy niż deficyt obliczony zgodnie z ESA 2010<sup>3</sup>. Kształtowanie deficytu liczonego zgodnie z ESA 2010 na tle lat poprzednich przedstawiono w tabeli 4.

**Tabela 4**

**Deficyt sektora finansów publicznych wg ESA 2010 w latach 2010-2015**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Deficyt						
w mln PLN	109 700	76 174	60 159	66 697	56 958	46 666
% PKB	7,6	4,9	3,7	4,0	3,3	2,6

Źródło: Eurostat (2015).

Deficyt finansów publicznych, liczony zgodnie z ESA 2010, ma podstawowe znaczenie dla oceny poziomu deficytowości ze względów natury merytorycznej, jak i formalnych. Merytorycznie jest bardziej poprawny niż deficyt liczony metodą krajową, która pomija przede wszystkim wynik – praktycznie deficyt – Krajowego Funduszu Drogowego, który wbrew logice nie jest zaliczony przez ustawę o finansach publicznych do sektora finansów publicznych. Znaczenie formalne deficytu liczonego według ESA 95 polega na tym, że jest

<sup>3</sup> Tzn. obowiązującego w Unii Europejskiej Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych; zasady te są wzorcowe z teoretycznego punktu widzenia, m.in. eliminują nieprawidłowości w liczeniu deficytu budżetu państwa występujące w Polsce. Dane dotyczą sektora General Government, który mniej więcej odpowiada sektorowi finansów publicznych w rozumieniu polskiej ustawy o finansach publicznych; różnice są nieznaczne: sektor General Government nie obejmuje Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz Polskiego Klubu Wyścigów Konnych, natomiast obejmuje Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy administrowane przez BGK, Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz kilka jeszcze jednostek o niewielkim znaczeniu finansowym.

on podstawą oceny przez władze Unii, zgodnie z art. 126 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, stanu polskich finansów publicznych i ewentualnego wdrożenia procedury nadmiernego deficytu. Jak wiadomo Ecofin zamknął tę procedurę wobec Polski w czerwcu 2015 roku.

Porównując obie wersje deficytu trzeba pamiętać, iż prócz spraw dotyczących zakresu sektora różnice wynikają z innej koncepcji rachunkowej. Dane przyjęte w ujęciu według ESA 2010 mają charakter memoriałowy, to znaczy wynikają z rejestrowania operacji w momencie ich powstania, zmiany lub wygaśnięcia, natomiast dane wynikające z polskiej rachunkowości budżetowej dotyczą kasowego przepływu środków pieniężnych. Przejście z ewidencji kasowej na memoriałową powoduje na ogół – choć nie jest to absolutną regułą – niewielkie rachunkowe zwiększenie deficytu. Dodatkowo występują pewne różnice klasyfikacyjne, a także co jest dość ważne w przypadku Polski – wyłączone środki transferowane z budżetu Unii Europejskiej i wydatki z niej finansowane.

GUS podał także podział deficytu sektora na podsektory: instytucji rządowych, instytucji samorządowych oraz funduszy ubezpieczeń społecznych. Mianowicie podsektor instytucji rządowych miał wykazać deficyt w wysokości 38,9 mld zł (83,4% całego deficytu), podsektor instytucji samorządowych 0,2 mld zł, a podsektor funduszu ubezpieczeń społecznych 7,6 mld zł. Pamiętając iż większość obrotów podsektora instytucji rządowych przypada na budżet państwa, można na podstawie tych danych przyjąć, że główną przyczyną powstania deficytu sektora jest zbyt rozrzućna polityka budżetowa. Jednak podział deficytu na podsektory – choć zgodny z ESA 2010 – wprowadza w błąd, gdyż dokonany jest po uwzględnieniu transferów pomiędzy podsektorami. Jeżeli uwzględnimy tylko dotacje z budżetu państwa dla 2 podstawowych funduszy ubezpieczeń społecznych, tj. FUS i Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS, wynoszące w 2015 roku 59,1 mld zł, to okaże się, że podsektor instytucji rządowych miał nadwyżkę 20,2 mld zł, zaś deficyt podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych wzrośnie do 66,7 mld zł. Prowadzi to do wniosku, iż prawdziwą przyczyną deficytu finansów publicznych jest niebilansowanie systemu ubezpieczeń społecznych.

### ***Deficyty finansów publicznych na świecie***

W 2015 roku w warunkach lekkiej poprawy koniunktury – PKB w Unii Europejskiej wzrósł realnie o 1,9% wobec 1,4% w 2014 roku – nastąpiło dalsze obniżenie poziomu deficytu finansów publicznych. Średnio w Unii (28 państw) deficyt zmniejszył się w relacji do PKB z 3,0% w 2014 roku do 2,4%, zaś w liczbach absolutnych o 6,0%<sup>4</sup>. Zmniejszenie deficytu było rezultatem wyższego tempa wzrostu dochodów (wzrosły o 4,4%) niż wydatków, które wykazały wzrost o 3,1%. W rezultacie relacja dochodów do PKB obniżyła się z 45,2% do 45,0%, a relacja wydatków z 48,2% do 47,4%.

<sup>4</sup> Dane dotyczące deficytów w państwach Unii Europejskiej według Eurostat (2015).

Inaczej sytuacja przedstawiała się w krajach pozaeuropejskich. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacuje, że w skali światowej deficyt finansów publicznych w 2015 roku wzrósł z 2,9% PKB przed rokiem do 3,6%<sup>5</sup>. Wprawdzie obniżyły się deficyty w Stanach Zjednoczonych (z 4,1% PKB do 3,7%) oraz w Japonii (z 6,2% PKB do 5,2%), ale wyraźnie wzrosły w krajach tak zwanej grupy BRICS, a także w krajach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (grupa MENAP). Spośród krajów grupy BRICS najbardziej spektakularny wzrost deficytu wykazała Brazylia: z 6,0% PKB w 2014 roku do 10,3%, ale wyraźny wzrost deficytu zaznaczył się też w Chinach (z 0,9% PKB w 2014 roku do 2,7%) oraz w Rosji (z 1,5% PKB do 3,5%). Stosunkowo niewielki wzrost deficytu – ale i tak już wysokiego – nastąpił w Indiach (z 3,0% PKB do 7,2%) oraz w Afryce Południowej (z 3,8% PKB do 4,0%). W krajach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej skala wzrostu deficytu jest wręcz porażająca: z 0,6% PKB w 2014 roku do 8,6%, a rekord wśród tych krajów pobiła Arabia Saudyjska – deficyt finansów publicznych wzrósł z 3,4% PKB w 2014 roku do 26,3%<sup>6</sup>.

Wzrost deficytu w Arabii Saudyjskiej, Rosji i Brazylii i w innych krajach eksportujących ropę naftową wiązał się ze spadkiem ceny ropy. Ogółem w krajach eksportujących ropę, deficyt wzrósł z 1,0% PKB w 2014 roku do 4,7%. Nawet w Norwegii, prowadzącej wśród krajów naftowych najbardziej racjonalną politykę fiskalną, nadwyżka finansów publicznych zmniejszyła się z 8,7% PKB do 5,7%.

W Unii Europejskiej sytuacja pod względem poziomu deficytu była w 2015 roku zróżnicowana, ale wszędzie – z wyjątkiem Grecji i Danii<sup>7</sup> – wystąpiła tendencja zniżkowa. W trzech państwach – w Niemczech, Estonii i Luksemburgu – wystąpiły pewne nadwyżki<sup>8</sup>, w Szwecji finanse publiczne zostały zbilansowane praktycznie do zera, a w 20 państwach deficyt nie przekroczył dopuszczalnego poziomu 3% PKB. Wyższy deficyt niż 3% PKB wykazało 6 państw: Grecja (7,2% PKB), Hiszpania (5,1% PKB), Portugalia i Wielka Brytania (w obu państwach 4,1% PKB), Francja (3,5% PKB), Chorwacja (3,2% PKB). Najbardziej spektakularna redukcja deficytu wystąpiła na Cyprze: z 8,9% PKB w 2014 r. do tylko 1,0% PKB w 2015 roku.

W stosunku do wszystkich państw Unii Europejskiej – prócz Grecji – które wykazały w 2015 roku deficyt przekraczający 3% PKB, Międzynarodowy Fundusz Walutowy przewiduje dalszą redukcję deficytu, a w 2017 roku zejście poniżej tego poziomu.

Szczegółowe kształtowanie się deficytu w poszczególnych państwach Unii przedstawiono w tabeli 5. Uwzględnia ona dodatkowo 3 państwa europejskie nie należące do Unii Europejskiej – i Islandię, Norwegię i Rosję.

<sup>5</sup> Dane dotyczące deficytów w państwach pozaeuropejskich i Rosji według IMF (2016).

<sup>6</sup> Jednak tak znacznemu wzrostowi deficytu towarzyszył nieznaczny wzrost długu, a więc został on sfinansowany głównie z rezerw z lat poprzednich.

<sup>7</sup> W Danii wystąpiła dość osobliwa sytuacja. W 2014 roku zanotowano nadwyżkę w wysokości 28 mln koron i wzrost długu o 20 mln koron, zaś w 2015 roku deficyt 41 mln koron (8,1% PKB) i spadek długu o 72 mln koron.

<sup>8</sup> We wszystkich 3 państwach nadwyżce towarzyszył spadek poziomu długu publicznego; była to sytuacja odmienna niż w 2014 roku, gdy mimo wystąpienia nadwyżki w państwach tych nastąpił wzrost długu.

Tabela 5

Salda finansów publicznych na świecie (w% PKB)<sup>a</sup> (- deficyt, + nadwyżka)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unia Europejska średnio	- 6,4	- 4,6	- 4,3	- 3,3	- 3,0	- 2,4
Austria	- 4,5	- 2,6	- 2,2	- 1,3	- 2,7	- 1,2
Belgia	- 4,0	- 4,1	- 4,2	- 3,0	- 3,1	- 2,6
Bułgaria	- 3,2	- 2,0	- 0,3	- 0,4	- 5,4	- 2,1
Chiny	+ 0,6	- 0,1	- 0,7	- 0,8	- 0,9	- 2,7
Chorwacja	- 6,0	- 7,5	- 5,3	- 5,9	- 5,5	- 3,2
Cypr	+ 0,9	- 5,8	- 5,8	- 4,9	- 8,9	- 1,0
Czechy	- 4,4	- 2,7	- 3,9	- 1,2	- 1,9	- 0,4
Dania	- 2,7	- 2,1	- 3,5	- 1,1	+ 1,5	- 2,1
Estonia	+ 0,2	+ 1,2	- 0,3	- 0,2	+ 0,8	+ 0,4
Finlandia	- 2,6	- 1,0	- 2,2	- 2,6	- 3,2	- 2,7
Francja	- 6,8	- 5,1	- 4,8	- 4,1	- 4,0	- 3,5
Grecja	- 11,1	- 10,2	- 8,8	- 13,0	- 3,6	- 7,2
Hiszpania	- 9,4	- 9,6	- 10,4	- 6,9	- 5,9	- 5,1
Holandia	- 5,0	- 4,3	- 3,9	- 2,4	- 2,4	- 1,8
Irlandia	- 32,4	- 12,7	- 8,1	- 5,7	- 3,8	- 2,3
Islandia	- 9,7	- 5,6	- 3,7	- 1,7	+ 1,8	.
Japonia	- 9,3	- 9,8	- 8,8	- 8,5	- 6,2	- 5,2
Litwa	- 6,9	- 8,9	- 3,1	- 2,6	- 1,7	- 0,2
Luksemburg	- 0,7	- 0,5	+ 0,3	+ 0,8	+ 0,6	+ 1,2
Łotwa	- 8,5	- 3,4	- 0,8	- 0,9	- 1,6	- 1,3
Malta	- 2,6	- 2,6	- 3,5	- 2,6	- 2,0	- 1,5
Niemcy	- 4,2	- 1,0	- 0,1	- 0,1	+ 0,3	+ 0,7
Norwegia	+ 11,0	+ 13,4	+ 13,8	+ 10,8	+ 8,7	+ 5,7
Polska	- 7,5	- 4,9	- 3,7	- 4,0	- 3,3	- 2,6
Portugalia	- 11,2	- 7,4	- 5,7	- 4,8	- 7,2	- 4,4
Rosja	- 3,2	+ 1,4	+ 0,4	- 1,2	- 1,1	- 3,5
Rumunia	- 6,9	- 5,4	- 3,7	- 2,1	- 0,9	- 0,7
Słowacja	- 7,5	- 4,1	- 4,3	- 2,7	- 2,7	- 3,0
Słowenia	- 5,6	- 6,7	- 4,1	- 14,9	- 5,0	- 2,9
Stany Zjednoczone	- 10,9	- 9,6	- 7,9	- 4,4	- 4,1	- 3,7
Szwecja	0	- 0,1	- 0,9	- 1,4	- 1,6	0
Węgry	- 4,5	- 5,5	- 2,3	- 2,6	- 2,3	- 2,0
Wielka Brytania	- 9,6	- 7,7	- 8,3	- 5,6	- 5,6	- 4,4
Włochy	- 4,2	- 3,5	- 2,9	- 2,9	- 3,0	2,6

<sup>a</sup> Według ESA 2010.

Źródło: Eurostat (2016); IMF (2016).

## Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa w 2015 roku wynosiły 289,1 mld zł, z czego 287,2 mld zł stanowiły dochody „własne” budżetu, a 1,8 mld zł środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi. Te ostatnie miały charakter w pewnym sensie szczątkowy, gdyż w związku z wyodrębnieniem budżetu środków europejskich podstawowa część środków z Unii Europejskiej jest w nim ujęta. W budżecie państwa pozostawiono z nie bardzo zrozumiałych względów środki przeznaczone na realizację projektów pomocy technicznej. W tej sytuacji analiza dynamiczna może dotyczyć tylko dochodów „własnych” (w oficjalnej terminologii noszą one niezbyt fortunną nazwę „dochody podatkowe i niepodatkowe”, choć dochodami niepodatkowymi są też środki z Unii Europejskiej).

W porównaniu z 2014 rokiem dochody budżetu państwa wzrosły o 2,0%. Zadecydował o tym wzrost dochodów podatkowych (o 2,0%), gdyż stanowią one 89,8% całości dochodów. Wzrost dochodów podatkowych był jednak słabszy niż wzrost bazy podatkowej, za którą trzeba uznać popyt krajowy (nie cały PKB, bo saldo wymiany z zagranicą jest neutralne z punktu widzenia podatkowego). Popyt krajowy wzrósł w 2015 roku o 2,5%. Jednak, jeśli uwzględnić sygnalizowany przez Ministerstwo Finansów wpływ zmiany niektórych rozliczeń w podatku od towarów i usług<sup>9</sup>, to okazałoby się, że wzrost dochodów podatkowych byłby nawet nieco wyższy od wzrostu bazy i wynosił 2,7%. Oczywiście szacunki skutków zmian proceduralnych na wpływy podatkowe mają zawsze charakter tylko orientacyjny i trudno na nich opierać precyzyjne obliczenia. Z drugiej strony, wpływ zmian proceduralnych jest faktem i nie wolno o nim zapominać poszukując dla każdej drobnej zmiany wskaźników interpretacji ekonomicznej.

Jeśli weźmiemy pod uwagę skutki zmian proceduralnych, to okaże się, że relacja dochodów podatkowych do bazy podatkowej, czyli popytu krajowego jest w ostatnich latach dość stabilna i kształtuje się na poziomie około 15% (w latach 2012-2015 w przedziale 14,99-15,06%).

Szczegółowe kształtowanie się dochodów budżetowych w 2015 roku przedstawiono w tabeli 6.

Największą pozycję wśród dochodów budżetu państwa stanowią podatki pośrednie, na które w 2015 roku przypadało 73,4% dochodów podatkowych. Wzrosły one w 2015 roku zaledwie o 0,1%. Zasadniczą rolę odegrał tutaj spadek wpływów z podatku od towarów i usług. Zmniejszyły się one o 0,9%, czego nie skompensował dość słaby wzrost wpływów z akcyzy o 2,0%.

Przyczyny tego spadku nie są w pełni jasne. Ministerstwo Finansów wiąże spadek wpływów z przesunięciem rozliczenia podatku od towarów importowanych z urzędów celnych do urzędów skarbowych, co miało spowodować obniżenie wpływów w 2015 roku o około 2 mld zł (*Omówienie... 2016*, s. 41). Dodatkowo ujemnie na wpływy wpłynąć miała zmiana

<sup>9</sup> *Omówienie sprawozdania... (2016, s. 41)*. Choć *Omówienie* jest sygnowane przez Radę Ministrów faktycznym autorem jest Ministerstwo Finansów.

zasad odliczania podatku od samochodów osobowych i innych pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony oraz innych wydatków związanych z tymi pojazdami. Nie wydaje się jednak, by stanowiło to pełne wyjaśnienie. Wpływy z podatku od towarów i usług zmniejszyły się wprawdzie w stosunku do 2014 roku o 2,1 mld zł, ale można było oczekiwać wzrostu o 2,5%, czyli o przeszło 3 mld zł w związku ze wzrostem bazy, to znaczy popytu krajowego.

**Tabela 6**  
**Dochody budżetu państwa w 2015 roku**

Wyszczególnienie	2014		2015			2014
	mln PLN		2014=100	Ustawa <sup>a</sup> =100	PKB=100	
Dochody ogółem	285 543	287 384	102,0	97,3	16,2	16,5
Dochody „własne”	282 013	285 631	101,3	96,6	16,1	16,4
w tym:						
- podatki pośrednie	187 067	187 267	100,1	93,9	10,5	10,9
w tym podatek od towarów i usług	124 262	123 121	99,1	91,5	6,9	7,2
- podatek dochodowy od osób prawnych	23 266	25 813	110,9	105,2	1,4	1,4
- podatek dochodowy od osób fiz.	43 022	45 040	104,7	101,5	2,5	2,5
- cło	2 441	2 929	120,0	122,3	0,2	0,2
- opłaty, grzywny, odsetki itp.	18 149	16 535	91,1	108,1	0,9	1,1
- dywidendy	4 213	6 351	140,7	101,7	0,4	0,2
Środki z UE niepodlegające zwrotowi	1 530	1 753	114,6	113,2	0,1	0,1

<sup>a</sup> Z dnia 24 stycznia 2016 roku.

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...* (2016).

Spadek wpływów miał miejsce w I półroczu 2015 roku. W styczniu wpływy były niższe w porównaniu ze styczniem 2014 roku o 9,7%, w całym I kwartale o 7,8%. W II kwartale sytuacja nie uległa zmianie; wpływy były niższe o 7,5%. Poprawa nastąpiła w III kwartale: wpływy były wyższe o 3,0%, a w IV kwartale aż o 8,6%.

Pozytywny wpływ na wpływy w I półroczu miało wprowadzenie bezwzględnie obowiązkowe – niezależnie od wysokości obrotu – prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących w zakresie wielu rodzaju usług i działalności wolnych zawodów. Dotyczyło to między innymi naprawy pojazdów samochodowych, usług prawniczych, doradztwa podatkowego, lekarzy i lekarzy dentyistów, usług fryzjerskich i kosmetycznych. Ponadto, w związku ze zmianami w ustawie o zamówieniach publicznych, nastąpiło rozszerzenie zakresu stosowania mechanizmu odwróconego opodatkowania.

Działania te niewątpliwie przyczyniły się do uszczelnienia systemu poboru podatków od towarów i usług, ale nie doprowadziły do poważniejszego ograniczenia tzw. luki podatkowej, to znaczy różnicy między teoretyczną wielkością wpływów, które powinny być

uzyskane w istniejących warunkach ekonomicznych i przyjętymi stawkami a faktycznymi wpływami. Szacuje się, że luka ta w Polsce jest stosunkowo wysoka – choć ilościowe szacunki są bardzo zróżnicowane – i ważną sprawą jest jej ograniczenie. Natomiast naiwnością jest oczekiwanie, że można ją całkowicie i szybko zlikwidować. Konstrukcja podatków od wartości dodanej, a do nich należy polski podatek od towarów i usług, stwarza dość znaczne pole dla oszustw podatkowych, a pomysłowość oszustów jest nieograniczona. Oczywiście nie oznacza to, by powstrzymać się od stałych działań zmierzających do zmniejszania skali oszustw i uszczelnienia systemu.

O wpływach z akcyzy decyduje obciążenie nią 3 grup towarowych, a mianowicie paliw silnikowych (44,4% całości wpływów z akcyzy), wyrobów tytoniowych (28,3%) oraz alkoholu etylowego (11,3%); łącznie przynoszą one 84,0% całości wpływów. W 2015 roku zanotowano spadek wpływów z akcyzy od wyrobów tytoniowych oraz bardzo słaby wzrost wpływów z akcyzy od paliw silnikowych.

Przyczyną spadku wpływów z akcyzy od wyrobów tytoniowych – o 0,7% – był spadek sprzedaży papierosów o 2,5% (GUS 2016), co można uznać, mimo straty dla budżetu, za zjawisko pozytywne. Jeśli idzie o akcyzę od paliw silnikowych, to sytuacja jest odmienna. Popyt wzrósł dość znacznie: zużycie benzyny zwiększyło się o 4,2%, a oleju silnikowego o 8,5%, natomiast obniżyły się ceny. W porównaniu z 2014 rokiem średnia cena benzyny spadła o 12,2% (z 5,26 zł/l do 4,62 zł/l), a oleju napędowego o 14,0% (z 5,22 zł/l do 4,49 zł/l) („Paliwa płynne” 2016, s. 10). Dodatkowo obniżono stawkę akcyzy w związku z podwyższeniem o tę samą kwotę opłaty paliwowej zasilającej Fundusz Kolejowy.

Jedynie akcyza od alkoholu etylowego wykazała dość znaczny wzrost wpływów, bo o 7,7%. Wzrost ten jest jednak w pewnym stopniu powrotem do stanu poprzedniego, bo w 2014 roku nastąpił duży spadek wpływów (o 7,6%) w związku z podwyżką stawki akcyzy od dnia 1 stycznia o 15%. Podwyżka była zapowiedziana, a w konsekwencji producenci w końcu 2013 roku dostarczyli na rynek zwiększone ilości napojów alkoholowych, by uniknąć podwyższonej stawki.

Jeśli idzie o pozostałe rodzaje akcyzy, to ogromny wzrost wpływów – aż o 15,4% – nastąpił w akcyzie od samochodów osobowych. Wiązało się to ze wzrostem liczby nabywanych samochodów, a także ze wzrostem udziału samochodów o pojemności silnika powyżej 2000 cm<sup>3</sup> podlegających wyższej stawce opodatkowania. Podobna sytuacja wystąpiła już w 2014 roku, gdy wpływy z akcyzy od samochodów osobowych wykazały najwyższy wzrost – o 16,2%. Dziwić może nieco nikły – tylko o 1,2% – wzrost wpływów z akcyzy od piwa. Świadczyć to może, wobec znacznego wzrostu wpływów z akcyzy od alkoholu, że zahamowany został w Polsce proces przesuwania się w strukturze spożycia alkoholu udziału wódki na rzecz piwa.

Dość znaczny wzrost wpływów – o 7,7% – nastąpił w akcyzie od energii elektrycznej.

Szczegółowe dane o wpływach z podatków pośrednich zawiera tabela 7.

Tabela 7

## Podatki pośrednie w 2015 roku

Wyszczególnienie	2014	2015				2014
	mln PLN		2014=100	Ustawa <sup>b</sup> =100	PKB=100	
Podatki pośrednie ogółem	187 067	187 266	100,1	93,9	10,5	10,9
Podatki od towarów i usług	124 262	123 121	99,1	91,5	6,9	7,2
Podatek akcyzowy	61 570	62 809	102,0	98,8	3,5	3,6
w tym od:						
- alkoholu etylowego	6 614	7 125	107,7	98,2	0,4	0,4
- paliw silnikowych	27 458	27 899	101,6	103,1	1,6	1,6
- wyrobów tytoniowych	17 923	17 900	99,3	98,6	1,0	1,1
- piwa	3 565	3 609	101,2	95,2	0,2	0,2
- energii elektrycznej	2 325	2 504	107,7	103,1	0,1	0,1
- samochodów osobowych	1 643	1 895	115,4	110,5	0,1	0,1
- gazu <sup>a</sup>	1 031	1 057	102,5	99,5	0,1	0,1
Podatek od gier losowych i zakładów wzajemnych	1 250	1 337	107,0	97,5	0,1	0,1

<sup>a</sup> Do napędu silników spalinowych.

<sup>b</sup> Z dnia 24 stycznia 2016 roku.

Źródło: jak w tabeli 6.

Dochody z budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych wzrosły w porównaniu z 2014 roku o 10,9%, a łączne wpływy z tego podatku – to znaczy łącznie z częścią wpływającą do budżetów samorządowych – o 10,3%. Wzrost wpływów dotyczył przede wszystkim wpłat podmiotów niefinansowych, które wynosiły 28,3 mld zł i były wyższe niż przed rokiem o 11,4%. Wpływy od instytucji finansowych wynosiły 4,5 mld zł i wykazały wzrost o 6,7%. Takie dane podało Ministerstwo Finansów, jednak operowanie agregatem „instytucje finansowe” jest niezbyt fortunne, bo kryje się za tym często zróżnicowana sytuacja poszczególnych kategorii tych instytucji. W 2015 roku, według danych GUS, nastąpił spadek zysków we wszystkich podstawowych kategoriach instytucji finansowych. Stosunkowo najmniejszy spadek wystąpił w zakładach ubezpieczeń – o 14,7%. Większy, bo o 19,7% był spadek zysku w bankach. Największy, aż o 55,7%, spadek wykazały powszechne towarzystwa emerytalne, zarządzające otwartymi funduszami emerytalnymi; nie może to budzić zdziwienia, bo równocześnie nastąpiło ogromne skurczenie się skali działalności tych funduszy.

Odmienne niż w 2014 roku na poziom wpływów korzystnie wpłynął wzrost salda rozliczeń za rok poprzedni. Osiągnęło ono 1810 mln zł, podczas gdy w 2014 roku wynosiło zaledwie 411 mln zł. Wzrost był więc przeszło czterokrotny.

Dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły w porównaniu z 2014 rokiem o 4,7%, przy łącznym wzroście wpływów z tego podatku (to

znaczy uwzględniając część odprowadzaną do budżetów samorządowych) o 6,4%. Różnica wynika ze zwiększenia udziału budżetów samorządowych, konkretnie gmin. W 2014 roku przejmowały one 49,38% wpływów, zaś w 2015 roku – 49,52%. Poziom uzyskanych wpływów trzeba uznać za korzystny biorąc pod uwagę, iż wynagrodzenia brutto za pracę wzrosły w porównaniu z 2014 rokiem o 4,2%, a emerytury i renty o 3,1%<sup>10</sup>.

Podobnie jak w latach poprzednich, niekorzystny wpływ na podatek dochodowy od osób fizycznych wywarło wynoszące 5,1 mld zł saldo rozliczeń za rok poprzedni. Saldo to – ujemne dla budżetu – zmniejszyło się nieznacznie w porównaniu z 2014 r. Obrazuje to tabela 8.

Głównym czynnikiem kreującym zwroty była tzw. ulga rodzinna, powodująca ubytek wpływów o 5,6 mld zł.

**Tabela 8**

**Rozliczenia ostateczne podatku od osób fizycznych w latach 2007-2015**

Rok <sup>a</sup>	Podatek należny <sup>b</sup>	Wpłacone zaliczki	Dopłaty podatników	Zwroty dla podatników	Saldo
2007	46 424	46 191	4 787	4 554	- 233
2008	46 574	51 254	4 740	9 420	- 4 680
2009	59 072	63 874	5 853	10 649	- 4 798
2010	53 778	59 394	4 976	11 432	- 6 458
2011	56 766	62 681	4 716	10 519	- 5 803
2012	61 361	66 648	5 172	10 679	- 5 172
2013	64 348	70 104	4 954	10 710	- 5 766
2014	68 028	73 570	5 044	10 495	- 5 451
2015	72 388	77 499	5 483	10 593	- 5 110

<sup>a</sup> Rozliczenie dotyczy roku poprzedniego, ale bezpośrednio wpływa na wielkość dochodów budżetowych w danym roku.

<sup>b</sup> Łącznie z udziałem budżetów samorządowych.

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

**Wydatki budżetu państwa**

Wydatki budżetu państwa w 2015 roku wynosiły oficjalnie 331,7 mld zł i były wyższe w porównaniu z 2014 rokiem o 5,2%. Poziom wydatków został jednak sztucznie zawyżony w związku ze wspomnianą już zmianą w sposobie finansowania deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i zwiększeniem w związku z tym dotacji budżetowej dla FUS. Bez uwzględnienia tej dotacji wydatki budżetu państwa wzrosły w porównaniu z 2014 rokiem tylko o 2,7%, a więc w stopniu mniejszym niż nominalny PKB. W konsekwencji relacja wydatków budżetu państwa uległa obniżeniu z 16,4% w 2014 roku do 16,2%, co stało

<sup>10</sup> „Biuletyn Statystyczny” (2016, s. 75 i 81). Według danych Ministerstwa Finansów za rok 2014, wynagrodzenia stanowią 51,3%, a emerytury i renty 24,9% dochodów obciążonych podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

się istotnym czynnikiem obniżenia deficytu sektora finansów publicznych relacjonowanego do PKB. Jeśli idzie o FUS, to choć dotacja budżetowa wzrosła aż o 38,5%, to deficyt obniżył się o 8,1%, a relacja do PKB o 0,4 punktu procentowego, co stanowiło kolejny czynnik obniżenia deficytu sektora.

Strukturę wydatków budżetu państwa przedstawiono w tabeli 9.

**Tabela 9**  
**Wydatki budżetu państwa w 2015 roku**

Wyszczególnienie	2014	2015				
	mln PLN	2014 =100	Ustawa <sup>a</sup> =100	PKB =100	Struktura (w %)	
<b>WYDATKI OGÓLEM</b>	<b>312 520</b>	<b>331 743</b>	<b>106,2</b>	<b>98,5</b>	<b>18,5</b>	<b>100,0</b>
z tego:						
<b>Dotacje i subwencje</b>	<b>152 260</b>	<b>169 049</b>	<b>111,0</b>	<b>100,5</b>	<b>9,4</b>	<b>51,0</b>
w tym:						
subwencje dla samorządów	50 905	51 049	100,3	99,4	2,9	15,4
w tym: część oświatowa	39 500	40 377	102,2	100,0	2,3	12,2
dotacje dla funduszy celowych	47 201	59 845	126,8	100,0	3,4	18,0
w tym:						
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	30 363	42 066	138,5	100,0	2,4	12,7
fundusze KRUS	16 096	17 038	105,8	100,0	1,0	5,2
dotacje dla jednostek samorządu terytorial.	23 212	23 594	101,6	137,2 <sup>b</sup>	1,3	7,1
dotacje podmiotowe dla szkół wyższych	13 751	14 881	108,2	100,0	0,8	4,5
<b>Świadczenia na rzecz osób fizycznych</b>	<b>24 430</b>	<b>26 649</b>	<b>100,9</b>	<b>99,3</b>	<b>1,4</b>	<b>7,4</b>
w tym:						
emerytury i renty <sup>b</sup>	16 404	16 689	101,7	.	0,9	5,1
świadczenia zlecone FUS, KRUS	3 581	3 387	94,6	.	0,2	1,0
renta socjalna	2 276	2 395	105,2	.	0,1	0,7
<b>Wydatki bieżące jednostek budżetowych</b>	<b>60 030</b>	<b>61 944</b>	<b>103,2</b>	<b>94,1</b>	<b>3,5</b>	<b>18,7</b>
w tym:						
wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	39 662	40 602	102,4	99,6	2,3	12,2
zakup materiałów i usług	16 043	16 876	105,1	101,9	1,1	5,1
<b>Wydatki majątkowe</b>	<b>15 254</b>	<b>20 076</b>	<b>131,5</b>	<b>101,3</b>	<b>1,1</b>	<b>6,0</b>
w tym:						
dotacje dla jednostek samorządu terytor.	1 844	2 388	124,5	166,0 <sup>b</sup>	0,1	0,7
<b>Obsługa długu publicznego</b>	<b>34 456</b>	<b>29 169</b>	<b>84,7</b>	<b>98,0</b>	<b>1,6</b>	<b>8,8</b>
z tego:						
obsługa długu krajowego	24 848	19 434	77,5	93,2	1,1	5,9
obsługa długu zagranicznego	9 608	9 735	101,3	96,6	0,5	2,9
<b>Wpłaty do budżetu UE</b>	<b>17 260</b>	<b>18 196</b>	<b>105,4</b>	<b>100,2</b>	<b>1,0</b>	<b>5,5</b>
<b>Finansowanie projektów z udziałem środków UE</b>	<b>8 830</b>	<b>8 679</b>	<b>98,3</b>	<b>85,5</b>	<b>0,5</b>	<b>2,6</b>

<sup>a</sup> Po nowelizacji z grudnia 2015 roku.

<sup>b</sup> Świadczenia emerytalno-rentowe dla wojskowych zawodowych i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku.

<sup>c</sup> Wysokie przekroczenie kwot zapisanych w ustawie wynika z rozdysonowania rezerw.

Źródło: jak w tabeli 6.

Przeważająca część wydatków budżetu państwa ma charakter transferowy, to znaczy stanowi przeniesienie siły nabywczej na inne podmioty. Bezpośrednie zakupy towarów i usług kreujące popyt rynkowy stanowią zaledwie około 11% wydatków. Transfery, do których zaliczyć trzeba także płatności odsetkowe związane z obsługą długu publicznego oraz wynagrodzenia mają zróżnicowany charakter. Część – płatności związane z obsługą długu zagranicznego oraz wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, a także płatności związane z utrzymaniem placówek zagranicznych dyplomatycznych, konsularnych, kulturalnych, naukowych oraz z zagranicznymi misjami wojskowymi, trafiają za granicę; wydatki zagraniczne to blisko 10% wydatków budżetu państwa.

Znaczna część wydatków budżetu państwa to transfery adresowane do innych podmiotów sektora finansów publicznych związane z funkcją budżetu państwa regulowania zasilenia pieniężnego. Transfery tego rodzaju stanowiły w 2015 roku 177,6 mld zł, to znaczy 53,5% całości wydatków budżetu państwa.

Pomijamy tutaj sprawę struktury wydatków według ich przeznaczenia, gdyż oznaczałoby to analizowanie wydatków pod kątem widzenia struktury alokacji zasobów publicznych, a to ma sens jedynie w skali całego sektora finansów publicznych. Do sprawy tej powrócimy przy omawianiu wydatków sektora, a tutaj ograniczymy się do zasygnalizowania niektórych problemów.

Wyłączną domeną budżetu państwa jest finansowanie podstawowych funkcji państwa. Wiążą się z tym wydatki na utrzymanie naczelnych organów państwa, na wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne, obronę narodową i administrację państwową. W 2015 roku wynosiły one łącznie 69,1 mld zł, co stanowi 20,9% całości wydatków budżetu państwa i 4,3 % PKB. W stosunku do 2014 roku wydatki te wzrosły o 10,3%.

Szczegółowo wydatki związane z podstawowymi funkcjami państwa przedstawiono w tabeli 10.

**Tabela 10**

**Wydatki związane z podstawowymi funkcjami państwa**

Wyszczególnienie	2014	2015	
	mln PLN		2014=100
Wydatki ogółem	62 873	69 366	110,3
Urzędy naczelnych organów państwa	2 319	2 369	102,6
Wymiar sprawiedliwości	10 840	11 000	101,5
Bezpieczeństwo publiczne	13 721	13 879	101,5
Obrona narodowa	23 352	29 377	125,8
Administracja publiczna	12 641	12 771	101,0

Źródło: jak w tabeli 6.

Jak widać w tabeli 10, wysoki wzrost wydatków związanych z podstawowymi funkcjami państwa wynika jedynie z bardzo wysokiego – aż o 25,8% – wzrostu wydatków w dziale „Obrona narodowa”; wzrost wydatków w pozostałych działach jest nieznaczny, niższy niż wzrost całości wydatków budżetu państwa.

Wydatki na cywilne służby specjalne – ABW, CBA, Agencję Wywiadu – ujęte w odrębnych częściach budżetu – wynosiły w 2015 roku 785 mln zł i były wyższe niż w 2014 roku o 4,2%. Wydatki wojskowych służb specjalnych – Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego ujęte są w części „Obrona narodowa”.

Udział wydatków na ochronę zdrowia wydaje się niewielki, stanowi tylko 2,4% ogółu wydatków. W rzeczywistości zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie ochrony zdrowia jest znacznie większe, gdyż:

- 1) ze środków budżetu państwa opłacane są składki na ubezpieczenia zdrowotne rolników, bezrobotnych, osób pobierających niektóre świadczenia pomocy społecznej itd.;
- 2) składki na ubezpieczenia zdrowotne płacone przez ubezpieczonych potrącane są z należnego podatku dochodowego od osób fizycznych, a więc powodują ubytek dochodów budżetowych i tym samym mogą być traktowane jako forma dotacji budżetowej dla Narodowego Funduszu Zdrowia.

Pełne zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie ochrony zdrowia z uwzględnieniem wszystkich wymienionych pozycji przedstawiono w tabeli 11.

**Tabela 11**

**Zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie ochrony zdrowia**

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ogółem (w mln PLN)	61 224	62 133	65 963	67 513	72 191	71 980	73 314
z tego:							
bezpośrednie wydatki budżetu państwa	6 176	6 864	7 492	7 242	7 534	7 358	7 324
składki na ubezpieczenie zdrowotne płacone z budżetu państwa <sup>a</sup>	3 782	3 397	3 554	3 330	3 648	3 581	2 433
składki na ubezpieczenia zdrowotne potrącane z podatku <sup>b</sup>	51 266	51 872	54 917	56 941	61 009	61 041	63 557
Ogółem (w % PKB)	4,56	4,39	4,33	4,23	4,34	4,17	4,10

<sup>a</sup> Łącznie ze składkami sfinansowanymi za pośrednictwem KRUS.

<sup>b</sup> Według ZUS

Źródło: dane Ministerstwa Finansów i ZUS.

Do tego należałoby dodać wydatki na ochronę zdrowia budżetów samorządowych; w 2015 roku wynosiły one 3 907 mln zł. Relacja publicznych wydatków na ochronę zdrowia do PKB wzrosła do 4,31%. Obserwujemy lekki spadek, bo w 2014 roku wskaźnik ten wynosił 4,38%.

Poziom wydatków na ochronę zdrowia jest w Polsce na tle porównawczym dość niski. Relacja do PKB w systemie COFOG stosowanym przez Ecofin w 2014 roku wynosiła 4,6%, podczas gdy w całej Unii Europejskiej średnio 7,2%, we Francji 8,2%, w Wielkiej Brytanii 7,6%, w Niemczech 7,2%, nawet w Bułgarii 5,5%. Niższy poziom wydatków ma miejsce tylko na Cyprze i w Rumunii.

Wśród wydatków budżetu państwa wyróżnić można dwie zasadnicze kategorie – wydatki prawnie zdeterminowane oraz pozostałe. Wydatki prawnie zdeterminowane (określane także jako sztywne) to wydatki, których wysokość jest jednoznacznie określona przez obowiązujące ustawy bądź – jak w przypadku wydatków związanych z obsługą długu publicznego – zawarte umowy. Rząd może oczywiście podjąć starania o zmianę ustaw, ale musi to nastąpić z wyprzedzeniem, a nie w czasie trwania roku budżetowego. Co więcej, skuteczność zmian ustawowych jest ograniczona, bo nie mogą one spowodować – jednoznacznie w tej sprawie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny – naruszenia praw słusznie nabytych. Przedmiotem polityki budżetowej, rozumianej jako dyskrejonalne kształtowanie wydatków, praktycznie mogą być tylko wydatki pozostałe.

Udział wydatków prawnie zdeterminowanych w całości wydatków stopniowo wzrasta, co wiąże się z decentralizacją finansów publicznych. Wydatki przesuwane do budżetów samorządowych z reguły nie są wydatkami prawnie zdeterminowanymi, więc te pozostają w budżecie państwa i udział ich rośnie.

Podstawowe pozycje wśród wydatków prawnie zdeterminowanych to obsługa długu publicznego, wpłata do budżetu Unii Europejskiej (tzw. środki własne Unii), dotacje dla Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, subwencje dla samorządów, emerytury i renty wypłacane z budżetu państwa oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych zlecone do wypłaty przez ZUS i KRUS.

Natomiast nieporozumieniem jest zaliczanie do wydatków zdeterminowanych wydatków na utrzymanie urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, trybunałów i sądów powszechnych (8,5 mld zł w 2014 roku). Wprawdzie przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej zgodnie z art. 121 ustawy o finansach publicznych Rada Ministrów musi włączyć do ustawy propozycje tych instytucji co do ich wydatków bez zmian i korekt, ale Sejm ma prawo do dokonywania zmian w tym zakresie. Co więcej Rada Ministrów ma prawo do przedkładania Sejmowi rekomendacji cięć tych wydatków. Nie można przeto uważać, iż są to wydatki prawnie zdeterminowane.

W 2015 roku wydatki prawnie zdeterminowane wzrosły o 6,7%. Zdecydował o tym wzrost wydatków w 2 pozycjach – wydatki na potrzeby obronne oraz dotacja dla FUS. Pozostałe wydatki prawnie zdeterminowane zmniejszyły się o 1,9%.

Wydatki prawnie zdeterminowane w latach 2012-2015 szczegółowo przedstawiono w tabeli 12.

Tabela 12

Wydatki prawnie zdeterminowane<sup>a</sup> w latach 2013-2015

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	
	mln PLN			2014=100
Ogółem	225 846	217 521	232 126	106,7
cele ogólnopństwowe	131 691	125 793	127 790	101,6
w tym:				
obsługa długu publicznego	42 460	34 456	29 169	84,7
wpłaty do budżetu UE	18 129	17 260	18 196	105,4
subwencja ogólna dla samorządów	50 965	50 905	51 048	100,3
wydatki na potrzeby obronne RP	20 137	23 352	29 377	125,8
cele socjalne	88 063	82 668	94 976	114,9
w tym:				
dotacja dla FUS	37 114	30 363	42 066	138,5
dotacja dla KRUS	15 853	16 096	17 038	105,8
świadczenia zlecone FUS i KRUS	3 767	3 581	3 387	94,6
świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane z budżetu państwa	15 683	16 404	16 689	101,7
składki na ubezpieczenie społeczne <sup>b</sup>	2 057	2 437	2 695	110,5
składki na ubezpieczenie zdrowotne <sup>c</sup>	1 898	1 830	680	37,2
świadczenia rodzinne	9 481	9 681	10 026	103,6
renta socjalna	2 210	2 276	2 395	105,2
programy wieloletnie	6 092	8 880	9 366	105,5

<sup>a</sup> W rozumieniu art. 112a ustawy o finansach publicznych.

<sup>b</sup> Za osoby przebywające na urloпах macierzyńskich i wychowawczych oraz osoby niepełnosprawne.

<sup>c</sup> Za osoby pobierające niektóre świadczenia socjalne (składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników uwzględnione są w ramach dotacji dla KRUS).

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...* (2013; 2014; 2015).

## Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

W systemie liczenia deficytu, przyjętym od 1998 roku, w Polsce istotne znaczenie ma kategoria potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 76 i 6 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych określają one środki niezbędne do sfinansowania deficytu budżetu państwa, deficytu budżetu środków europejskich, na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, sfinansowanie udzielonych przez Skarb Państwa pożyczek oraz wykonywania innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa. Zgodnie z ustawową definicją, do czynników kreujących potrzeby pożyczkowe prócz deficytu budżetu państwa i udzielonych pożyczek trzeba zaliczyć płatności wynikające z odrębnych ustaw, których

źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa<sup>11</sup>, a także – jeśli występuje – ujemne saldo rozliczeń z budżetem Unii Europejskiej z tytułu prefinansowania. Potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa to w gruncie rzeczy rozszerzony deficyt budżetowy. Kształtowanie się bieżących potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2015 roku przedstawiono w tabeli 13.

Tabela 13

## Finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2015 roku

Wyszczególnienie	2014	2015		
	mln PLN		2014=100	Struktura (w %)
<b>Potrzeby pożyczkowe ogółem</b>	<b>59 311</b>	<b>54 545</b>	<b>91,9</b>	<b>100,0</b>
w tym:				
- deficyt budżetu państwa	28 977	42 607	147,0	76,8
- saldo budżetu środków europ	317	3 232	1 018,5	5,9
- refundacja składek <sup>a</sup>	8 269	3 082	37,8	5,7
- pożyczka dla FUS	8 924	5 524	54,9	10,1
- saldo rozliczeń <sup>b</sup>	12 591	-	X	-
<b>Finansowanie ogółem</b>	<b>59 112</b>	<b>53 362</b>	<b>90,3</b>	<b>100,0</b>
w tym:				
- papiery skarbowe krajowe	46 387	31 357	67,3	58,7
- papiery skarbowe zagraniczne <sup>c</sup>	2 658	- 1 654	X	- 3,1
- zarządzanie płynnością	114	8 463	7 404,3	15,8
- prywatyzacja <sup>d</sup>	351	-	X	-
- kredyty zagraniczne	6 716	5 320	79,2	10,0
- saldo rozliczeń	-	7 752	X	14,5
<b>Zmiana stanu środków na rachunkach bankowych</b>	<b>- 199</b>	<b>- 1 183</b>	<b>594,5</b>	<b>X</b>

<sup>a</sup> Odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych.

<sup>b</sup> Związanych z rachunkiem walutowym i zarządzaniem środkami europejskimi.

<sup>c</sup> Emitowane na międzynarodowych rynkach finansowych.

<sup>d</sup> W ujęciu netto, to znaczy po potrąceniu finansowania funduszy celowych i innych celów.

Źródło: jak w tabeli 6.

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2015 roku zmniejszyły się nieco w stosunku do roku poprzedniego. Zaszły jednak daleko idące zmiany w ich strukturze. Podstawowe pozycje kreujące potrzeby pożyczkowe – deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz transfery do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (refundacja składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych oraz pseudopożyczka) zmniejszyły się o 17,1%, natomiast zniknęła pozycja – saldo rozliczeń związanych z rachunkiem walutowym i zarządzaniem środkami europejskimi. W 2014 roku saldo było ujemne i tym samym

<sup>11</sup> Praktycznie chodzi tu o refundację ubytku składek dla FUS.

stanowiło element kreujący potrzeby pożyczkowe, natomiast w 2015 roku ponownie stało się dodatnie (dodatnie było w 2013 roku) i przekształciło się w źródło ich finansowania.

Podstawowe znaczenie w finansowaniu bieżących potrzeb pożyczkowych – podobnie jak w latach poprzednich – miała w 2015 roku emisja skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i na międzynarodowym rynku finansowym; zapewniła w sumie pokrycie 55,6% całości bieżących potrzeb pożyczkowych. Na rynku krajowym sprzedano obligacje skarbowe za 108,0 mld zł (zaniechano emitowania bonów skarbowych), z czego 104,7 mld zł stanowiły obligacje rynkowe oraz 3,3 mld zł specjalne obligacje oszczędnościowe przeznaczone dla nabywców indywidualnych. Na międzynarodowych rynkach finansowych sprzedano obligacje w przeliczeniu na złote w wysokości 17,8 mld zł. Po uwzględnieniu wykupu papierów, na które zapadły terminy, saldo operacji związanych z emisją papierów skarbowych wyniosło 29,7 mld zł i stało się czynnikiem wzrostu długu publicznego.

Wpływy z prywatyzacji w ujęciu netto, to znaczy po dokonaniu przewidzianych w ustawie odpisów<sup>12</sup> okazały się zerowe.

Kredyty zagraniczne odgrywające pewną rolę w finansowaniu potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa – niewielką, bo przypada na nie tylko 10,0% potrzeb pożyczkowych – to wyłącznie kredyty udzielane przez międzynarodowe instytucje finansowe na preferencyjnych zasadach. Skarb Państwa nie korzysta z żadnych kredytów krajowych, ani z zagranicznych kredytów komercyjnych. W 2015 roku uzyskano kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (5,4 mld zł), Banku Rozwoju Rady Europy (0,2 mld zł) oraz Banku Światowego (3,9 mld zł); razem 9,5 mld zł. Spłaty kredytów wynosiły 4,2 mld zł.

Bieżące potrzeby pożyczkowe, o których była dotychczas mowa, stanowią tylko część potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa (tzw. potrzeby netto). Dochodzą bowiem potrzeby pożyczkowe związane ze spłatą dotychczasowych zobowiązań, głównie z wykupem skarbowych obligacji i bonów, na które zapadły terminy, na co środki finansowe wobec braku nadwyżki budżetowej zapewnić mogą jedynie nowe zobowiązania, czyli emisja nowych obligacji i bonów. Procedura ta, określana jako refinansowanie (rolowanie) długu, ma ogromne znaczenie, gdyż tylko skrupulatna terminowa spłata zobowiązań (także należnych od nich odsetek) stanowi warunek utrzymania zdolności kredytowej Skarbu Państwa. Trzeba mieć świadomość, iż Skarb Państwa i w ogóle całe finanse publiczne to *sui generis* piramida finansowa, która nie może funkcjonować bez dopływu nowych pożyczek. Zahamowanie tego dopływu musi doprowadzić do katastrofy finansowej; tak było w Argentynie w 2001 roku i wobec takiego zagrożenia znalazła się Grecja w 2009 roku. Przyczyną zahamowania jest to, iż rynki finansowe nie akceptują skali zgłaszanych przez rząd danego państwa potrzeb pożyczkowych.

<sup>12</sup> Przeznaczonych na fundusze administrowane przez ministra skarbu: Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorstw, Fundusz Reprywatyzacji i Fundusz Skarbu Państwa (finansujący koszty prywatyzacji), Fundusz Nauki i Technologii Polskiej, Fundusz Rezerwy Demograficznej oraz inne cele.

Potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa w związku z refinansowaniem długu<sup>13</sup> wynosiły w 2015 roku 96,1 mld zł (z czego na rynku krajowym 76,6 mld zł, a na rynkach zagranicznych 19,5 mld zł) i były o 16,2% wyższe niż w 2014 roku. Łącznie z bieżącymi potrzebami pożyczkowymi oznaczało to konieczność emisji skarbowych papierów wartościowych w wysokości 125,8 mld zł, co stanowiło 7,0% PKB. Obligacje sprzedane na rynku krajowym przyniosły 108,0 mld zł, zaś na rynkach zagranicznych 17,8 mld zł. Były to wielkości całkowicie akceptowalne dla rynku i nie było przeszkód w znalezieniu nabywców na polskie papiery skarbowe.

## Dług publiczny

Skonsolidowany dług publiczny (zgodnie z terminologią ustawy o finansach publicznych – państwowy dług publiczny), rozumiany jako suma wymagalnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu zobowiązań wzajemnych, wynosił na koniec 2015 roku 877,3 mld zł. W 2015 roku dług publiczny wzrósł o 50,5 mld zł, to znaczy o 6,1% w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego. W relacji do PKB dług publiczny liczony metodą krajową wzrósł z 47,8% na koniec 2014 roku do 49,0%.

Wzrost długu spowodowany był przede wszystkim:

- finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa 35,0 mld zł<sup>14</sup>,
- różnicami kursowymi 8,8 mld zł<sup>15</sup>,
- innymi przyczynami 5,9 mld zł.

Poziom i strukturę podmiotową państwowego długu publicznego na tle lat poprzednich przedstawiono w tabeli 14.

Udział długu zagranicznego w łącznym długu publicznym w 2015 roku, liczony według miejsca emisji, minimalnie zmniejszył się. Uwzględniając niewielkie zadłużenie zagraniczne samorządów udział długu zagranicznego (liczonego według kryterium miejsca emisji) zmniejszył się z 35,5% na koniec 2014 roku do 35,0% na koniec 2015 roku. Udział długu zagranicznego liczonego według kryterium rezydenta także nieznacznie się obniżył – z 58,6% do 58,1%. Różnica między długiem liczonym według kryterium miejsca emisji a długiem liczonym według kryterium rezydenta wynika z zakupu obligacji emitowanych w kraju przez inwestorów zagranicznych, natomiast zakup obligacji emitowanych na rynkach zagranicznych przez rezydentów nie ma praktycznie znaczenia.

Wysoki udział długu zagranicznego nie jest zjawiskiem pożądanym. Ryzyko związane z długiem zagranicznym jest większe i bardziej niebezpieczne niż ryzyko związane z długiem krajowym. Przede wszystkim pojawia się ryzyko kursowe, które może powodować

<sup>13</sup> Nie uwzględniając spłaty kredytów.

<sup>14</sup> Uwzględniając jedynie emisję obligacji oraz saldo kredytów otrzymanych; inne źródła nie przekładają się na wzrost długu.

<sup>15</sup> Nastąpiło nieznaczne wzmocnienie złotego: kurs PLN/EUR spadł z 4,2623 zł na koniec 2014 roku do 4,2615 zł na koniec 2015 roku.

trudności zarówno w obsłudze długu, jak i w jego pomiarze. Także refinansowanie na rynku krajowym jest łatwiejsze niż na rynku światowym. Z jednej strony, krajowy rynek finansowy jest na ogół bardziej przewidywalny, z drugiej zaś wierzyciele krajowi są z różnych względów bardziej skłonni do rolowania swych należności i w ogóle bardziej wyrozumiali, bo lepiej znają realia krajowe. Japonia ze swym gigantycznym długiem (248,1% PKB), ale w 98% krajowym, nie ma problemów z jego refinansowaniem, choć skala potrzeb pożyczkowych z tym związanych sięga 47,5% PKB. Bez rolowania należności na wielką skalę nie byłoby to możliwe<sup>16</sup>.

Tabela 14

## Skonsolidowany państwowy dług publiczny w latach 2012-2015 (stan na koniec roku)

Wyszczególnienie	2012		2013		2014		2015	
	mld PLN	%	mld PLN	%	mld PLN	%	mld PLN	%
Dług ogółem	840,5	100,0	882,3	100,0	826,8	100,0	877,3	100,0
Zadłużenie Skarbu Państwa	769,1	91,7	811,8	92,0	753,3	91,1	803,9	91,7
w tym zagraniczne <sup>a</sup>	250,9	29,9	253,8	28,8	276,9	33,5	291,3	33,2
Pozostały dług sektora rządowego	1,7	0,2	1,7	0,2	1,7	0,2	1,8	0,2
Dług ZUS	2,3	0,3	0,4	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Zadłużenie samorządu	64,0	7,6	65,2	7,4	68,2	8,4	68,3	7,8
Pozostały dług sektora samorządowego	3,4	0,4	3,2	0,4	3,4	0,3	3,8	0,4

<sup>a</sup> Liczone według kryterium miejsca emisji.  
Źródło: jak w tabeli 6.

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa (według kryterium miejsca emisji) liczone w euro wyraźnie wzrosło (o 5,2%) i na koniec 2015 roku wynosiło 68,4 mld euro.

Główne operacje, które wpłynęły na wielkość i strukturę zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa przedstawiono już poprzednio. Poważniejsze zmiany w strukturze zadłużenia nie zaszły. Nieznacznie zmniejszył się udział obligacji emitowanych na międzynarodowych rynkach kapitałowych: z 75,2% na koniec 2014 roku do 74,0% na koniec 2015 roku. Główną walutą, w której nominowany jest dług zagraniczny nadal jest euro; na koniec 2015 roku przypadało na niego 73,0% całości długu<sup>17</sup>. Na dług nominowany w dolarach amerykańskich przypadało 15,7%, w jenach 4,6% oraz we frankach szwajcarskich 6,7%.

Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa (bez konsolidacji) wzrosło w 2015 roku o 40,2 mld zł, to znaczy o 8,0%.

<sup>16</sup> Na koniec 2015 roku (IMF 2016).

<sup>17</sup> Po uwzględnieniu transakcji SWAP.

W strukturze zadłużenia z tytułu wyemitowanych na rynku krajowym skarbowych papierów wartościowych minimalnie wzrósł udział obligacji o oprocentowaniu zmiennym (z 22,2% do 22,3%). Nadal zdecydowaną większość stanowią obligacje o oprocentowaniu stałym.

Zmniejszył się nieco średni okres zapadalności ATM długu Skarbu Państwa: z 5,24 lat w grudniu 2014 roku do 5,22 w grudniu 2015 roku. Także duracja (średni okres, jaki zajmuje dostosowanie się kosztów obsługi długu do nowego poziomu stóp procentowych) uległa pewnemu obniżeniu i wynosiła 3,60 lat (na koniec 2014 roku 3,65 lat).

Dotychczasowe rozważania dotyczyły długu publicznego liczonego metodą krajową. Stosowana przez Eurostat metoda EDP<sup>18</sup> wykazuje wyższy poziom długu, mianowicie 917,8 mld zł, co stanowi 51,3% PKB. Różnica wynika z trzech powodów:

po pierwsze – dług liczony metodą krajową nie uwzględnia zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego i innych funduszy administrowanych przez BGK (43,6 mld zł na koniec 2015 roku po potrąceniu wartości skarbowych papierów wartościowych znajdujących się w posiadaniu tych funduszy), jak również zadłużenia niektórych przedsiębiorstw zaliczonych zgodnie z ESA 2010 do sektora (13,1 mld zł)<sup>19</sup>;

po drugie – metoda EDP odmiennie niż krajowa nie uwzględnia obligacji skarbowych o wartości 14,6 mld zł znajdujących się w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, które ze względu na zasadę konsolidacji nie są zaliczane do długu publicznego;

po trzecie – w związku ze stosowanym ujęciem memoriałowym do długu według EDP nie są zaliczane zobowiązania wymagalne jednostek sektora, uwzględnione w dłużym licznym metodą krajową (na koniec 2015 roku 1,8 mld zł)<sup>20</sup>.

Zgodnie z EDP, dług publiczny w Polsce wzrósł z 867,9 mld zł na koniec 2014 roku do 917,8 mld zł na koniec 2015 roku; oznaczało to wzrost relacji długu do PKB z 50,5% do 51,3%, a więc o 0,8 p.p. Dystans do konstytucyjnego limitu 60% pozostaje ciągle jeszcze dość znaczny, ale niewątpliwie się zmniejsza, co stanowi sygnał ostrzegawczy dla polityki fiskalnej rządu.

Nie ulega wątpliwości, że metoda EDP lepiej oddaje rzeczywisty poziom zadłużenia publicznego niż metoda krajowa. Oczywiście przy ocenie stanu polskich finansów publicznych przez władze Unii brany jest pod uwagę jedynie dług liczony zgodnie z metodą EDP.

Ani metoda EDP, ani metoda krajowa nie uwzględniają w rachunku długu publicznego długu potencjalnego związanego z udzielanymi przez podmioty sektora finansów publicznych poręczeniami i gwarancjami. Stan udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec 2015 roku wynosił 113,2 mld zł, z tego 81,8 mld zł przypadało na gwarancje zagraniczne,

<sup>18</sup> Jest to wariant ESA 2010 dostosowany do analizy porównawczej w zakresie długu publicznego.

<sup>19</sup> Dotyczy to przede wszystkim spółki PKP Polskie Linie Kolejowe SA.

<sup>20</sup> Zaliczenie do sektora Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, PKP Polskie Linie Kolejowe SA oraz kilkunastu innych jednostek nastąpiło zgodnie z wejściem w życie ESA 2010; według ESA 95 do sektora nie były zaliczone.

a 31,4 mld zł na poręczenia i gwarancje krajowe. Udzielone poręczenia i gwarancje nie powodują poważniejszych wydatków budżetu państwa: w 2015 roku rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa wynosiły 0,2 mln zł (w 2014 roku 1,9 mln zł). Świadczy to o wysokim poziomie ostrożności i przezorności przy udzielaniu poręczeń i gwarancji.

Sprawa oceny poziomu zadłużenia jest nieco ambiwalentna. Oczywiście, im niższe zadłużenie, tym jest lepiej, ale nie należy demonizować negatywnych skutków zadłużenia w przedziale 60-100% PKB. Gospodarce polskiej nie zaszkodziłoby, gdyby dług wzrósł nawet do 70% PKB, zwłaszcza przy malejącej tendencji poziomu oprocentowania. Problem stwarzają jedynie niezbyt fortunne regulacje prawne, w szczególności art. 216 Konstytucji RP zakazujący zaciągania pożyczek, które spowodowałyby, że dług publiczny przekroczył 60% PKB, a także art. 86 ustawy o finansach publicznych wprowadzający wspomniane kłopotliwe ograniczenia dla polityki fiskalnej w przypadku, gdy dług przekroczy 55% PKB. W rezultacie od kilku lat polityka fiskalna sprowadzała się do swoistej gimnastyki, by dług nie przekroczył tej magicznej granicy. Powodowało to nieuzasadnione wrażenie w kraju – wbrew zupełnie odmiennej opinii rynków finansowych i inwestorów zagranicznych, chętnie nabywających polskie obligacje skarbowe – że polskie finanse publiczne są w stanie katastrofalnym i trzeba je ratować.

W celu definitywnego rozwiązania tego problemu dnia 6 grudnia 2013 roku została przez Sejm uchwalona ustawa w zasadniczy sposób reformująca otwarte fundusze emerytalne. W szczególności zdecydowała ona o przejęciu przez Skarb Państwa części aktywów tych funduszy, mianowicie znajdujących się w ich posiadaniu obligacji skarbowych i obligacji KFD. Umorzenie przejętych obligacji spowodowało obniżenie poziomu długu publicznego w relacji do PKB o 7,6 p.p., co oznacza zwiększenie dystansu dzielącego poziom długu od owej magicznej granicy do całkowicie bezpiecznego rozmiaru. Oczywiście pod warunkiem, iż prowadzona będzie odpowiedzialna polityka fiskalna, niedopuszczająca do powstawania nadmiernych deficytów. Zapewnić to ma między innymi wprowadzona nieco wcześniej tzw. stabilizująca reguła wydatkowa.

Reforma otwartych funduszy emerytalnych nie polegała – jak się niekiedy przedstawia – na szukaniu środków finansowych dla „ratowania” budżetu państwa, bo – po pierwsze – ani budżet, ani sektor finansów publicznych jako całość, żadnego „ratowania” nie potrzebowały, a chodziło o sprostanie wymaganiom wynikających z niezbyt fortunnych regulacji prawnych, po drugie – efektem reformy miało być zmniejszenie zobowiązań Skarbu Państwa, których powstanie budziło zasadnicze wątpliwości.

Stworzenie w 1999 roku kapitałowego filara systemu emerytalnego zostało oparte na fałszywych założeniach finansowych. Twórcy tego projektu głosili, że w sytuacji, gdyby składki nie pokrywały bieżących świadczeń, zostanie on bezboleśnie sfinansowany z przychodów z prywatyzacji. Niezależnie od tego, że przeszacowali wielkość tych przychodów,

Tabela 15

## Dług publiczny w państwach europejskich i niektórych pozaeuropejskich (w % PKB)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unia Europejska średnio	78,2	80,9	83,8	85,5	86,8	85,2
Austria	82,4	82,1	81,6	80,8	84,3	86,2
Belgia	99,6	102,0	104,1	105,2	106,5	106,0
Bułgaria	15,9	15,7	16,8	17,1	27,0	26,7
Chorwacja	58,3	65,2	70,7	82,2	86,5	86,7
Cypr	56,5	66,0	79,3	102,5	108,2	108,9
Czechy	38,2	39,9	44,7	45,1	42,7	41,1
Dania	42,9	46,4	45,2	44,7	44,8	40,2
Estonia	6,5	6,0	9,9	9,9	10,4	8,7
Finlandia	41,1	48,5	52,9	55,5	59,3	63,1
Francja	81,5	85,2	89,6	92,4	95,4	95,8
Grecja	146,0	171,3	159,6	177,7	180,1	176,9
Hiszpania	60,1	69,3	85,4	93,7	99,3	99,2
Holandia	59,0	61,3	66,4	67,9	68,2	65,8
Irlandia	87,4	111,2	120,1	120,6	107,5	93,8
Islandia	88,1	95,1	92,8	85,7	82,1	.
Litwa	36,3	37,2	36,9	35,6	34,8	35,1
Luksemburg	19,6	19,1	22,0	23,3	22,9	21,4
Łotwa	46,8	42,7	41,4	39,1	40,8	36,4
Malta	67,6	69,7	67,5	68,6	67,1	63,9
Niemcy	80,3	77,9	79,6	77,2	74,7	71,2
Norwegia	42,5	28,6	29,1	29,7	27,3	31,6
Polska	53,6	54,8	54,0	56,0	50,5	51,3
Portugalia	96,2	111,1	126,2	129,0	130,2	129,0
Rosja	10,6	10,9	11,8	13,1	16,3	17,7
Rumunia	29,9	34,2	37,4	37,0	39,8	38,4
Słowacja	41,1	43,4	52,4	55,0	53,9	52,9
Słowenia	37,9	46,5	53,9	71,0	81,0	83,2
Szwecja	36,7	36,2	37,2	39,8	44,8	43,4
Węgry	80,9	81,0	78,3	76,8	76,2	75,3
Wielka Brytania	76,4	81,8	85,3	86,2	88,2	89,6
Włochy	115,3	116,4	123,3	129,0	132,5	132,7
Poza Europą:						
Stany Zjednoczone	94,7	99,0	102,5	104,8	105,0	105,8
Japonia	215,8	231,6	238,0	244,5	249,1	248,1
Kanada	81,1	81,5	84,8	86,1	86,2	91,5
Brazylia	63,0	61,2	62,3	60,4	63,3	73,7
Chiny	35,1	35,3	36,9	39,5	41,1	43,9

<sup>a</sup> Według ESA 2010.  
Źródło: jak w tabeli 5.

to sama koncepcja była fałszywa. Zgodnie bowiem z ustawą o finansach publicznych z 1997 roku, przychody z prywatyzacji miały być przeznaczone na finansowanie deficytu budżetu państwa. Przeto przeznaczenie ich na inny cel, mianowicie na tworzenie filara kapitałowego, oznaczało pozbawienie systemu finansowania deficytu części środków, które miały mu służyć, a więc powodowało odpowiednie powiększenia środków pożyczanych mających finansować deficyt. Tym samym od początku faktycznie zakładano, że tworzenie filara kapitałowego będzie finansowane z pożyczek zaciąganych przez Skarb Państwa.

Dlatego też całkowicie bezpodstawne jest określenie aktywów otwartych funduszy jako oszczędności przyszłych emerytur. W istocie rzeczy stanowią one swojego rodzaju „prezent”, jaki Skarb Państwa im ofiarował. Oczywiście przyszli emeryci w stosunku do tego „prezentu” mają określone uprawnienia, ale sprowadzają się one do uwzględnienia środków pochodzących z „prezentu” w wymiarze przyszłej emerytury. Nie mogą natomiast tych środków wycofać, ani też nimi w jakikolwiek sposób dysponować (wyjąwszy ewentualne ich przesunięcia z otwartych funduszy do ZUS). Ten punkt widzenia potwierdziło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2015 roku uznające reformę systemu otwartych funduszy emerytalnych za zgodną z Konstytucją RP.

Z danych ogłoszonych przez Ministerstwo Finansów wynika, że do końca 2012 roku łączny koszt wprowadzenia filara kapitałowego (środki przekazane do otwartych funduszy plus odsetki od zaciąganych na ten cel pożyczek) wynosił 279,4 mld zł (*Strategia zarządzania...* 2013, s. 21-22). Do tego trzeba dodać środki przekazane w 2013 roku (10,7 mld zł) oraz za ten rok, co najmniej 15,0 mld zł. Razem byłoby to ponad 300,0 mld zł w łącznych kosztach obciążających finanse publiczne, znajdujących wyraz we wzroście długu publicznego o tę kwotę. Gdyby nie eksperyment z filarem kapitałowym to dług publiczny, liczony zgodnie z ustawą o finansach publicznych, stanowiłby przy założeniu *ceteris paribus* na koniec 2013 roku nie 52,1% PKB, lecz tylko 35,1% PKB.

Poziom polskiego długu publicznego – nawet nie uwzględniając jego obniżenia w wyniku przejęcia części aktywów otwartych funduszy emerytalnych – w porównaniu z innymi państwami europejskimi i rozwiniętymi pozaeuropejskimi jest raczej umiarkowany. Pokazano to w tabeli 15.

## Budżety samorządowe

Budżety jednostek samorządu terytorialnego wszystkich kategorii – to znaczy gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw – zrealizowały w 2015 roku wydatki w wysokości 201,2 mld zł, co stanowiło 11,0% PKB. W porównaniu z 2014 rokiem wydatki budżetów samorządowych zmniejszyły się o 0,2%, w tym wydatki bieżące wzrosły o 11,6%, a wydatki majątkowe zmniejszyły się o 6,7%.

Wśród zrealizowanych wydatków 43,8% przypadają na budżety gmin, 11,9% na budżety powiatów, 35,5% na budżety miast na prawach powiatu (wykonujących także zadania gmin) oraz 8,8% na budżety województw samorządowych.

Strukturę wydatków budżetów samorządowych według ich przeznaczenia przedstawiono w tabeli 16.

Tabela 16

## Wydatki budżetów samorządowych w latach 2013-2015 według przeznaczenia

Wyszczególnienie	2013	2014	2015		
	mln PLN			2014=100	Struktura (w %)
Wydatki ogółem	183 839	196 754	196 415	99,8	100,0
w tym:					
oświata	56 338	57 733	59 360	102,8	30,2
transport i łączność	30 166	34 756	32 342	93,1	16,5
pomoc społeczna	23 577	24 335	24 833	102,0	12,6
administracja	16 660	17 108	17 882	104,5	9,1
gospodarka komunalna	10 311	12 672	13 700	108,1	7,0
kultura	6 888	7 723	6 923	89,6	3,5
gospodarka mieszkaniowa	6 240	6 751	7 272	107,6	3,7
rolnictwo	4 487	4 917	4 411	89,7	2,2
kultura fizyczna i sport	3 958	4 613	4 337	94,0	2,2
edukacyjna opieka wychowawcza	4 754	4 917	4 946	100,6	2,5

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...* (2016).

Największą pozycją wśród wydatków budżetów samorządowych są wydatki na oświatę, stanowiące 30,2% całości wydatków, w budżetach gmin nawet 37,2%. W zasadzie środki na finansowanie oświaty samorządy otrzymują z budżetu państwa w postaci części oświatowej subwencji ogólnej, jednakże faktyczne wydatki samorządów na oświatę są znacznie wyższe od części oświatowej subwencji; w 2015 roku były wyższe o 47,0%.

Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego wynosiły w 2015 roku 199,0 mld zł i były wyższe w porównaniu z 2014 rokiem o 2,4%. Strukturę dochodów przedstawiono w tabeli 17.

Wpływy z tytułu udziału samorządów w podatku dochodowym od osób fizycznych wzrosły bardziej niż wpływy z tego podatku ogółem, ze względu na zwiększenie udziału gmin oraz miast na prawach powiatów (w części gminnej<sup>21</sup>) z 37,53% do 37,67%. Udział

<sup>21</sup> Ponadto miasta korzystają z udziału 10,25% w części powiatowej.

samorządów pozostałych kategorii nie został zmieniony i wynosił 10,25% (województw 1,60%). Nie został zmieniony udział samorządów w podatku dochodowym od osób prawnych, wynoszący 22,86%.

**Tabela 17**

**Dochody budżetów samorządowych w latach 2013-2015**

Wyszczególnienie	2013	2014	2015		
	mln PLN			2014=100	Struktura (w %)
Dochody ogółem	183 458	194 337	199 019	102,4	100,0
Podatki i opłaty samorządowe	24 487	25 499	25 970	106,1	13,1
w tym: od nieruchomości	18 759	19 532	20 171	103,3	10,1
od czynności cywilnoprawnych	1 629	1 798	1 749	97,3	0,9
rolny	1 665	1 654	1 593	96,3	0,8
od środków transportowych	941	974	1 015	104,0	0,5
od spadków	255	262	246	94,2	0,1
opłata skarbową	489	501	409	81,5	0,2
Udziały w podatkach dochodowych,	38 761	41 545	45 176	104,5	22,7
z tego: od osób prawnych	6 300	6 440	7 076	109,9	3,6
od osób fizycznych	32 461	35 105	38 100	108,5	9,1
Dochody z majątku	7 563	7 994	7 463	93,4	3,7
Pozostałe dochody własne	20 989	23 554	24 832	105,4	12,5
Dotacje	40 401	44 541	44 235	99,3	22,2
z tego: dotacje celowe	26 442	28 894	29 413	101,8	14,8
ze środków europejskich <sup>a</sup>	13 959	15 647	14 822	94,7	7,4
Subwencja ogólna	51 257	51 204 <sup>b</sup>	51 343	100,3	25,8
w tym: część oświatowa	39 509	39 500	40 564	102,7	20,4

<sup>a</sup> Przekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi, jak również płatności z budżetu środków europejskich.

<sup>b</sup> Kwota różni się od podanej w tabeli 11 ze względu na rozliczenia międzyokresowe.

Źródło: jak w tabeli 16.

W 2015 roku budżety samorządowe wykazały po raz pierwszy nadwyżkę w ujęciu zbiorczym w wysokości 2604 mln zł, co stanowiło 0,15% PKB. Jeszcze w 2014 roku budżety zamykały się deficytem 2417 mln zł, a w uchwałach budżetowych na rok 2015 zakładano deficyt w wysokości 7373 mln zł<sup>22</sup>. Zmiana w polityce budżetowej jednostek samorządu

<sup>22</sup> W przeszłości zawsze wynikające z uchwał budżetowych deficyty nie były realizowane; faktyczne deficyty były znacznie niższe.

terytorialnego związana była z postanowieniami art. 242 ustawy o finansach publicznych zobowiązującymi je do utrzymania wydatków bieżących w granicach uzyskanych dochodów, także z art. 243 tejże ustawy wprowadzającej dla jednostek samorządu terytorialnego indywidualne limity zadłużenia odzwierciedlające ekonomiczną zdolność jednostki do spłaty zadłużenia.

Osiągnięcie zbiorczej nadwyżki było możliwe dzięki uzyskaniu wzrostu dochodów – mniej więcej na poziomie wzrostu bazy podatkowej, czyli popytu krajowego – i obniżeniu wydatków majątkowych. Relacja wydatków budżetów samorządowych do PKB uległa obniżeniu z 11,45% w 2014 roku do 10,97%, a relacja dochodów z 11,25% do 11,12%.

Kształtowanie się salda w układzie kategorii jednostek samorządu terytorialnego pokazano w tabeli 18.

**Tabela 18**

**Deficyty budżetów samorządowych w latach 2011-2014**

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015
	mln PLN dochodów				
Ogółem	- 10 285	-3 046	-381	- 2 417	+ 2 604
gminy	- 3 856	-84	+601	- 521	+ 1 723
powiaty	- 507	+46	+161	- 1	+ 237
miasta na prawach powiatu	- 4 651	-2 483	-736	- 1 402	+ 736
województwa	- 1 272	-524	-406	- 493	- 92

Źródło: jak w tabeli 16.

Oceniając salda budżetów samorządowych trzeba brać pod uwagę, że przytoczone kwoty to są wyniki zbiorcze, to znaczy deficyty budżetów deficytowych są kompensowane nadwyżkami budżetów nadwyżkowych. W 2015 roku 800 jednostek samorządu terytorialnego w swych budżetach wykazało deficyt w wysokości 3714 mln zł, natomiast 2800 jednostek osiągnęło nadwyżkę w wysokości 6318 mln zł.

Sytuacja w poszczególnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego jest zróżnicowana. Spośród 2412 gmin nadwyżkę budżetową osiągnięto w 1748 gminach, natomiast deficyt wystąpił w 664 gminach, z tym że w 432 gminach deficyt przekroczył 5% uzyskanych dochodów, a w 20 nawet 20% dochodów. Podobnie z 314 budżetów powiatów 224 zamknęło się nadwyżką, zaś 90 deficytem, a wśród tych ostatnich w 10 budżetach deficyty przekroczyły 5% uzyskanych dochodów. Tak więc mimo bardzo efektywnych wyników zbiorczych sytuacja finansowa gmin i powiatów jest wysoce zróżnicowana, a problem deficytowości występuje ciągle jeszcze w dość szerokim zakresie.

Stosunkowo ostro problem deficytowości występuje w budżetach miast na prawach powiatów. Spośród 66 budżetów miast 37 wykazały deficyty, tylko 25 nadwyżki. W 6 miastach deficyt przekroczył 15% uzyskanych dochodów.

Jeśli idzie o budżety województw samorządowych, to 9 wykazało nadwyżki, zaś 7 deficyty. Najwyższe deficyty wystąpiły w województwach lubelskim (17,4% uzyskanych dochodów), podlaskim (8,8% dochodów) i podkarpackim (6,6% dochodów). Największe nadwyżki wystąpiły w województwach mazowieckim, wielkopolskim i pomorskim.

Potrzeby w zakresie finansowania deficytów budżetów samorządowych<sup>23</sup> wynosiły w 2015 roku łącznie 11,7 mld zł i sfinansowane zostały w znacznej mierze ze środków własnych (m.in. z nadwyżek z lat ubiegłych). Udział zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyemitowanych papierów wartościowych wyniósł 2,7 mld zł. Spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup papierów, na które zapadły terminy wynosiły łącznie 8,3 mld zł.

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego wynosiły na koniec 2015 roku 71,6 mld zł i były niższe od stanu sprzed roku o 0,7%. Spośród zobowiązań 94,0% stanowiły zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, zaś 5,8% z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych. Resztę stanowiły zobowiązania wymagalne, głównie z tytułu dostaw towarów i usług.

## Sektor finansów publicznych

Sektor finansów publicznych, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku, obejmuje budżet państwa, budżety samorządowe (budżety gmin, powiatów, miast i województw), państwowe i samorządowe fundusze celowe (w tym fundusze o charakterze ubezpieczeniowym: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), jednostki tzw. gospodarki pozabudżetowej (instytucje gospodarki budżetowej, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze), Narodowy Fundusz Zdrowia oraz inne jednostki o charakterze publicznym. Do sektora nie są natomiast zaliczane otwarte fundusze emerytalne oraz państwowe przedsiębiorstwa i banki, spółki prawa handlowego z dominującym udziałem kapitału państwowego lub samorządowego. Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy oraz inne fundusze administrowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a także Bankowy Fundusz Gwarancyjny, zgodnie z polską ustawą o finansach publicznych, nie są zaliczane do sektora, natomiast w ujęciu ESA 2010 są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych, który tutaj identyfikujemy – z uwzględnieniem różnic – z sektorem finansów publicznych.

Sektor finansów publicznych swym zasięgiem obejmuje z jednej strony wszystkie płatności na cele publiczne dokonywane przez podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe,

<sup>23</sup> Łącznie ze spłatą zobowiązań, na które zapadły terminy.

z drugiej zaś wydatki o charakterze publicznym adresowane na zewnątrz sektora. Saldo tych płatności i wydatków, czyli saldo – praktycznie deficyt – bilansu sektora finansów publicznych, stanowi prawdziwy, z teoretycznego punktu widzenia, deficyt budżetowy. Przepływy pieniężne między podmiotami sektora finansów publicznych – dotacje, subwencje, pożyczki itp. – dla reszty gospodarki nie mają znaczenia. Liczą się tylko przepływy między sektorem finansów publicznych, a resztą gospodarki; zwłaszcza saldo tych przepływów.

Skonsolidowane – to znaczy po wyeliminowaniu przepływów wewnętrznych w obrębie sektora – operacje finansowe sektora finansów publicznych przedstawiono w tabeli 19. Dane zawarte w tabeli zostały przedstawione zgodnie z obowiązującym od dnia 1 września 2014 roku w Unii Europejskiej *Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 92010* i różnią się od danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Pomijając sprawę, dla- czego po 10 latach członkostwa Polski w Unii nie dostosowano zasad statystyki finansowej do wymagań ESA (poprzednio ESA 95, obecnie ESA 2010), trzeba podkreślić, iż ujęcie zgodne z ESA stanowi podstawę dla oceny stanu finansów publicznych zgodnie z przyjętą w art. 121 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* zasadą, iż państwa członkowskie uznają swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują je w ramach Rady Unii. Rada – organ złożony z przedstawicieli państw członkowskich – nadzoruje rozwój sytuacji gospodarczej w każdym z państw, jak również prowadzone polityki gospodarcze. Określone jest to jako wielostronny nadzór – wszystkie państwa członkowskie wzajemnie sprawują nadzór. W odniesieniu do finansów publicznych zakres wielostronnego nadzoru konkretyzuje art. 126 *Traktatu*, który mówi, że państwa członkowskie Unii unikają nadmiernego deficytu, to znaczy – zgodnie ze specjalnym *Protokołem w sprawie procedury nadmiernego deficytu*, stanowiącym załącznik do *Traktatu* – deficytu nie przekraczającego 3% PKB. Przekroczenie tego poziomu deficytu powoduje podjęcie wobec danego państwa procedury nadmiernego deficytu.

Dane zawarte w tabeli 19 dotyczą w zasadzie lat 2011-2015, jednak dołączono dodatkowo dane za rok 1996, aby przedstawić zmiany, które zaszły w polskich finansach publicznych w ciągu 19 lat. Relacja wydatków do PKB zmniejszyła się z 51,0% w 1996 roku do 41,5% w 2015 roku. Obniżenie poziomu redystrybucji fiskalnej – którego miarą jest właśnie ta relacja – o 9,5 p.p., to duże osiągnięcie, prawdziwa reforma finansów publicznych. Powinni to wziąć pod uwagę wszyscy, którzy domagają się reformy finansów publicznych i krytykują kolejne rządy za jej nieprzeprowadzenie. Rzeczywiście, spektakularnej reformy w postaci jednorazowego aktu nie było i raczej nie będzie. Spektakularne, jednorazowe reformy zdarzają się rzadko, zazwyczaj w warunkach katastrofального załamania się finansów publicznych. Normalną drogą poprawiania stanu finansów są drobne posunięcia, odcinkowe reformy, których w ciągu dziewiętnastu minionych lat było wiele, co nie oznacza jednak, że – mimo niewątpliwych osiągnięć – nie pozostało wiele do zrobienia.

Stan finansów publicznych – jeśli jako kryterium przyjmiemy poziom deficytu – w 2015 roku wyraźnie się poprawił. Deficyt zmniejszył się z 3,3% PKB w 2014 roku do 2,6%,

a więc w stopniu dość znacznym. Cechą szczególną sytuacji finansów publicznych w 2014 roku było to, że obniżeniu z 42,2% PKB do 41,5% uległ poziom wydatków – podobnie z resztą jak w latach poprzednich, zaś poziom dochodów nie uległ zmianie (38,9% PKB).

Spadek poziomu wydatków mierzony relacją ich do PKB, to efekt prowadzonej polityki oszczędnościowej. Wydatki wzrosły w porównaniu z 2014 rokiem tylko o 2,4%, przy wzroście nominalnego PKB o 4,1%. Oszczędności dotyczyły przede wszystkim wydatków na życie pośrednie (głównie zakup towarów i usług), które zmniejszyły się o 1,6%. Stosunkowo niewielki był wzrost wynagrodzeń i innych kosztów związanych z zatrudnieniem – tylko o 2,1%. W związku z tym łączna relacja do PKB obu tych pozycji – stanowiących koszt utrzymania jednostek sektora finansów publicznych – zmniejszyła się z 16,5% w 2014 roku do 16,0%.

Wydatki socjalne wzrosły o 4,4%. Stosunkowo słabszy wzrost wykazały emerytury i renty (ze wszystkich systemów) tylko o 3,1%, do czego przyczynił się niski wzrost świadczeń w systemie ubezpieczenia rolników tylko 2,3%. Spadek wykazały natomiast zasiłki dla bezrobotnych (o 11,1%) oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych (o 3,3%). Natomiast bardzo poważny wzrost – aż o 10,4% – nastąpił w zakresie pozostałych zasiłków, a także transferów socjalnych w naturze (o 8,2%).

W 2015 roku trwał zapoczątkowany już w 2013 roku proces spadku płatności odsetkowych od długu publicznego; zmniejszyły się o 1,6%. Było to związane z obniżeniem jego przeciętnego oprocentowania. Średnie wynikowe oprocentowanie długu spadło z 5,3% w 2012 roku, 4,6% w 2013 roku, 3,9% w 2014 roku do 3,7%<sup>24</sup>. Poziom płatności odsetkowych można uznać za miernik ciężaru długu. Warto przeto zauważyć, że poziom płatności odsetkowych systematycznie maleje: w 2000 roku stanowił 3,8% PKB, a w 2015 roku 1,8%, choć dług wzrósł przeszło trzykrotnie.

Bardziej szczegółowo zmiany w zakresie wydatków sektora finansów publicznych w ujęciu ESA 2010 przedstawiono w tabeli 19.

Jeśli chodzi o dochody sektora finansów publicznych, to ich relacja do PKB utrzymała się na poziomie 2014 roku. Dotyczy to przede wszystkim podatków, natomiast wzrósł nieco udział składek ubezpieczeniowych, zmniejszył się zaś udział dochodów pozostałych. Wzrost udziału składek wynikał ze znacznego spadku składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych i nie stanowił wzrostu obciążenia płatników. Nieznacznie wzrósł poziom obciążeń fiskalnych (podatki plus składki ubezpieczeniowe) z 32,1% w 2014 roku do 32,4%. Warto podkreślić w tym miejscu, iż poziom obciążeń fiskalnych w Polsce jest dużo niższy niż średnio w Unii Europejskiej, wynoszący 39,0%. Bezpodstawne są przeto opinie

<sup>24</sup> *Program konwergencji...* (2013, s. 25); *Wieloletni Plan Finansowy...* (2014, s. 41). Wzrost udziału składek wynikał ze znacznego spadku składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych i nie stanowił wzrostu obciążenia płatników (*Wieloletni Plan Finansowy...* 2014, s. 37; *Wieloletni Plan Finansowy...* 2016, s. 34).

wypowiadane przez niektórych ekonomistów o nastawieniu ultraliberalnym, jakoby poziom tych obciążeń w Polsce był rażąco wysoki.

Tabela 19

### Skonsolidowane operacje sektora finansów publicznych w latach 1996-2015 w ujęciu ESA 2010

Wyszczególnienie	1996	2011	2012	2013	2014	2015	
	mld PLN						2014=100
<b>Dochody</b>	<b>194 917</b>	<b>607 107</b>	<b>633 304</b>	<b>635 426</b>	<b>668 224</b>	<b>695 708</b>	<b>104,1</b>
w tym:							
podatki	108 874	319 603	322 974	323 606	339 910	354 279	104,2
w tym pośrednie	60 953	214 461	209 816	211 278	220 154	230 007	104,3
składki ubezpieczeniowe <sup>a</sup>	49 051	188 919	210 557	219 599	227 486	242 773	106,7
<b>Wydatki</b>	<b>219 463</b>	<b>683 102</b>	<b>693 463</b>	<b>702 153</b>	<b>725 182</b>	<b>742 374</b>	<b>102,4</b>
w tym:							
wynagrodzenia <sup>b</sup>	44 279	164 877	167 905	171 693	178 611	182 351	102,1
odsetki <sup>c</sup>	19 278	39 594	43 226	41 360	33 469	31 921	98,4
zużycie pośrednie	28 293	91 462	95 123	98 434	105 329	103 663	95,4
wydatki socjalne	78 392	243 582	256 933	270 367	278 841	291 174	104,4
wydatki inwestycyjne	15 155	91 586	76 759	68 280	77 300	78 713	101,8
<b>Saldo</b>	<b>- 20 552</b>	<b>- 75 995</b>	<b>- 60 159</b>	<b>- 66 697</b>	<b>- 56 958</b>	<b>- 46 666</b>	<b>81,9</b>
	w % PKB						
<b>Dochody</b>	<b>46,1</b>	<b>38,9</b>	<b>38,9</b>	<b>38,4</b>	<b>38,9</b>	<b>38,9</b>	<b>x</b>
w tym:							
podatki	25,8	20,4	19,8	19,6	19,7	19,8	x
w tym pośrednie	14,4	13,7	12,9	12,8	12,8	12,8	x
składki ubezpieczeniowe <sup>a</sup>	11,6	12,1	12,9	13,3	13,2	13,2	x
<b>Wydatki</b>	<b>51,0</b>	<b>43,6</b>	<b>42,6</b>	<b>42,4</b>	<b>42,2</b>	<b>41,5</b>	<b>x</b>
w tym:							x
wynagrodzenia <sup>b</sup>	10,5	10,5	10,3	10,4	10,4	10,2	x
odsetki <sup>c</sup>	4,6	2,5	2,7	2,5	1,9	1,8	x
zużycie pośrednie	6,7	5,8	5,8	5,9	6,1	5,8	x
wydatki socjalne	18,6	15,6	15,8	16,3	16,2	16,3	x
wydatki inwestycyjne	3,6	5,8	4,7	4,1	4,5	4,4	x
<b>Saldo</b>	<b>- 4,9</b>	<b>- 4,9</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 4,0</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 2,6</b>	<b>x</b>

<sup>a</sup> Na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

<sup>b</sup> Łącznie z narzutami.

<sup>c</sup> Od długu publicznego.

Źródło: GUS (2016).

Istotne znaczenie w analizie stanu finansów publicznych ma sprawa poziomu redystrybucji fiskalnej. Chodzi tu nie tylko o jego obliczenie i określenie kierunku zmian), lecz przede wszystkim o ocenę, czy można uważać go za wysoki, czy też niski. Obiektywną ocenę mogą w tym zakresie przynieść porównania międzynarodowe. Jako miernik poziomu redystrybucji przyjmujemy relacje wydatków publicznych do PKB, ponieważ alternatywny miernik – relacja dochodów do PKB – nie oddaje w pełni skali redystrybucji, gdyż procesy finansowe związane z finansowaniem deficytu także mają charakter redystrybucyjny.

W 2014 roku w państwach członkowskich Unii Europejskiej wydatki publiczne (tzn. wydatki sektora *general government*) stanowiły średnio 47,4% PKB. Najwyższa relacja wydatków do PKB występowała w Finlandii (58,1%) oraz Francji (56,8%). W krajach naszego regionu najwyższy poziom wydatków ma miejsce na Węgrzech (50,7%), w Słowenii (48,0%) i w Chorwacji (46,9%). Kolejne miejsca zajmują Słowacja (45,6%) i Czechy (42,6%) wyraźnie wyprzedzając Polskę (41,5%) Niższy poziom wydatków mają Bułgaria (40,2%), Estonia (39,5%), Rumunia (35,5%), Łotwa (37,2%) oraz Litwa (35,1%), z tym że w krajach tych poziom wydatków w 2015 roku lekko wzrósł (Eurostat 2016).

W Grecji, po imponującym spadku poziomu wydatków (z 60,1% w 2013 roku do 49,3% w 2014 roku), nastąpił ponowny ich wzrost. Stanowiło to pokłosie objęcia władzy przez nowy, skrajnie lewicowy rząd, który szybko zaprzepąścił osiągnięcia swych poprzedników.

**Tabela 20**

**Wydatki sektora finansów publicznych według przeznaczenia (w % PKB)**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2014 struktura (w %)
Ogółem wydatki <sup>a</sup>	45,9	43,9	42,9	42,2	42,1	100,0
Działalność ogólnopaństwowa	5,7	5,6	5,8	5,7	5,0	10,9
w tym odsetki <sup>b</sup>	2,5	2,5	2,7	2,5	1,9	4,6
Obrona narodowa	1,7	1,6	1,5	1,7	1,6	3,5
Bezpieczeństwo i porządek publ.	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	5,3
Cele gospodarcze	6,0	5,7	4,8	4,1	4,6	11,0
Ochrona środowiska	0,7	0,7	0,6	0,7	0,9	2,1
Mieszkalnictwo i urzędnictwo komunalne	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	1,7
Ochrona zdrowia	5,0	4,7	4,6	4,6	4,6	11,0
Wypoczynek, kultura, religia	1,3	1,2	1,2	1,1	1,2	2,3
Edukacja	5,6	5,5	5,4	5,3	5,3	12,5
Cele socjalne <sup>c</sup>	16,7	15,8	15,9	16,1	16,1	39,7

<sup>a</sup> Wg ESA 2010.

<sup>b</sup> Dotyczące długu publicznego.

<sup>c</sup> W COFOG przyjęto odmienne kryteria wyodrębnienia wydatków na cele socjalne niż w ESA, co powoduje różnice w porównaniu z tabelą 19.

Źródło: dane Eurostatu.

W świetle przytoczonych porównań trzeba przyjąć, iż redystrybucja fiskalna w Polsce kształtuje się na poziomie umiarkowanym, wyraźnie poniżej średniego poziomu europejskiego. Oczywiście są kraje o niższym poziomie redystrybucji. Warto jednak zwrócić uwagę, iż istotnym czynnikiem we wszystkich państwach wykazujących niski poziom redystrybucji jest ograniczenie zakresu publicznego systemu emerytalnego albo wręcz jego prywatyzacja (z wyłączeniem nie tylko – jak w Polsce – emerytur służb mundurowych, sędziów i prokuratorów, lecz także pracowników administracji państwowej). W Polsce prywatyzacja pozarolniczego systemu emerytalno-rentowego – przy utrzymaniu dopłat z budżetu państwa (łącznie z refundacją) na dotychczasowym poziomie – spowodowałaby obniżenie relacji wydatków publicznych do PKB o około 8 p.p. – z 41,5% do około 34%.

Strukturę wydatków sektora według ich przeznaczenia przedstawiono w tabeli 20. Wydatki zestawione zgodnie z ESA 2010 zostały zdezagregowane według systemu klasyfikacyjnego COFOG stosowanego przez Eurostat.

Rozpatrując strukturę wydatków według ich przeznaczenia odnotować trzeba przede wszystkim znaczną jej stabilność w zakresie znacznej części pozycji. Z drugiej jednak strony, zauważalna jest w ujęciu wieloletnim tendencja spadkowa w odniesieniu do dwóch pozycji – wydatków na ochronę zdrowia i na edukację. Ze względu na znaczenie nie tylko społeczne, lecz także ekonomiczne (wpływ na kształtowanie kapitału społecznego) tych wydatków, trzeba to uznać za zjawisko niekorzystne. Wyraźny spadek w 2014 roku wydatków związanych z działalnością ogólnopaństwową wynika wyłącznie ze spadku płatności odsetkowych. Oczywiście należy uznać to za fakt korzystny, ale związany z istniejącą sytuacją deflacyjną i wyjątkowo niskim poziomem stóp procentowych, a więc czynnikami przejściowymi. W dłuższej perspektywie trzeba liczyć się z ponownym wzrostem poziomu płatności odsetkowych.

## Ogólna ocena i dalsze perspektywy

Rok 2015 okazał się – mimo dość powszechnych obaw – szczególnie korzystny. Udało się obniżyć poziom deficytu sektora finansów publicznych (w ujęciu ESA 2010) z 3,3% PKB w 2014 roku do 2,6%, a więc do poziomu wyraźnie już niższego od obowiązującej w Unii Europejskiej wartości referencyjnej 3% PKB. O ile zamknięcie wobec Polski procedury nadmiernego deficytu nastąpiło przed rokiem na podstawie wyjątkowych przepisów ulgowych<sup>25</sup>, to wynik roku 2015 stwarzał już warunki normalne dla stwierdzenia, że Polska spełnia fiskalne kryteria konwergencji.

<sup>25</sup> Możliwość zamknięcia procedury nadmiernego deficytu, mimo że ciągle jeszcze przekraczał 3%, PKB zapewniło Zarządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 roku zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE 2011 L 306/33), które stanowi w nowowprowadzonym art. 1 ust. 7: „w przypadku państw członkowskich, w których przekroczenie deficytu ponad wartość odniesienia jest następstwem wdrożenia reformy emerytalnej wprowadzającej wielofilarowy system, obejmujący filar kapitałowy, Rada i Komisja uwzględniają również koszt takiej reformy podczas dokonywania oceny zmian wielkości deficytu w ramach dokonywania

Tak znaczne obniżenie deficytu było dość niespodziewane, bo jeszcze w styczniu urzędujący minister finansów dopuszczał, iż mógł on w 2015 roku przejściowo przekroczyć 3% PKB. Wcześniej obawy co do poziomu deficytu leżały u podłoża grudniowej nowelizacji ustawy budżetowej, która okazała się ostatecznie całkowicie zbędna.

Obniżenie deficytu w 2015 roku było uwieńczeniem prowadzonej od kilku lat polityki fiskalnej nastawionej na umiarkowaną konsolidację fiskalną dostosowaną do przebiegu cyklu koniunkturalnego. Polityka ta była niewątpliwie słuszna, ale słabością jej było, że tylko częściowo opierała się na reformach strukturalnych, a w znacznym stopniu na działaniach doraźnych.

Reformy strukturalne przeprowadzono trzy. Pierwsza to reforma otwartych funduszy emerytalnych, która realizowana w dwóch etapach: w 2010 roku i 2014 roku odciążała finanse publiczne w granicach około 1,5% PKB, w tym w samym 2015 roku o około 0,3% PKB. Druga reforma – wydłużenie wieku emerytalnego – na razie nie przyniosła znaczących efektów finansowych, ale jeśli zostanie utrzymana, z każdym rokiem będą one rosły. Trzecia reforma dotycząca ograniczeń w zakresie zadłużania się samorządów przyniosła – o czym była już mowa – efekty, które można szacować na około 0,2% PKB. Czy jest pole dla dalszych reform, to sprawa otwarta. Nasuwa się ewentualność ograniczenia przywilejów emerytalnych, ale nie jest to takie proste, jak się wydaje. Przywileje służb mundurowych, częściowo z resztą już ograniczone, stanowią istotny czynnik w naborze kandydatów wobec nieszczęśliwie atrakcyjnych uposażeń bieżących. Może okazać się, że wobec braku kandydatów zajdzie potrzeba znacznego podwyższenia uposażeń. Jeśli idzie o przywileje górników, to ich koszty powinny być przerzucone na kopalnie (jeśli wyższe świadczenia, to powinna być wyższa składka emerytalno-rentowa!), ale kopalnie są na krawędzi bankructwa. W przypadku emerytur rolników, to reforma KRUS jest niewątpliwie potrzebna, ale nie można po niej dużo się spodziewać, bo podwyższenie składek może spowodować konieczność podwyższenia niskich dotychczas świadczeń.

Działania doraźne to przede wszystkim oszczędności w zakresie kosztów osobowych i rzeczowych jednostek budżetowych przy pomocy takich metod, jak zamrożenie wynagrodzeń czy ograniczenia w zakupie towarów i usług. Metody te mogą być pożyteczne w ograniczonej perspektywie czasowej. Wynagrodzenia pracowników sektora finansów publicznych nie mogą pozostawać w tyle za wynagrodzeniami w całej gospodarce. Nie chodzi tu o jakąś abstrakcyjną sprawiedliwość, lecz o groźbę antyselekcji kadr, odpływu najbardziej

---

procedury nadmiernego deficytu, o ile deficyt nie przekracza znacząco poziomu, który można uznać za bliski wartości odniesienia, a relacja długu do PKB nie przekracza wartości odniesienia, pod warunkiem zachowania stabilności finansów publicznych. Koszt netto uwzględnia się również podczas podejmowania przez Radę decyzji na mocy art. 126 ust. 12 TFUE w sprawie uchylenia wszystkich lub niektórych decyzji podjętych na mocy zrt. 126 ust. 6-9 i ust. 11 TFUE, jeżeli deficyt zmniejszył się w sposób znaczący i trwały osiągając poziom zbliżony do wartości odniesienia”. Skrót TFUE oznacza *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, zaś decyzje na mocy art. 126 ust. 6-9 dotyczą otwarcia procedury nadmiernego deficytu. Przez poziom deficytu zbliżony do wartości odniesienia (3% PKB) rozumiany jest deficyt nie przekraczający 3,5% PKB. Koszt reformy wyniósł w 2014 r. – licząc tylko środki przekazane od otwartych funduszy 8,3 mld zł, to znaczy 0,4% PKB.

wartościowych pracowników i niemożność pozyskania nowych pracowników o wysokich kwalifikacjach.

O tym wszystkim trzeba pamiętać przy kształtowaniu polityki fiskalnej na nadchodzące lata. Wyniki 2015 roku były dobre, ale największym błędem byłoby na tej podstawie pozwolić sobie na poluzowanie fiskalne, a takie obawy powstają, gdy patrzymy na ustawę budżetową na rok bieżący i jej dotychczasową realizację.

Ustawa budżetowa na rok 2016, uchwalona 25 lutego<sup>26</sup> przyjęła, iż wydatki budżetu państwa wyniosą 368,5 mld zł, dochody 313,8 mld zł (w tym podatkowe 276,1 mld zł), a deficyt 54,7 mld zł. Oznacza to – gdy zestawimy te wielkości z rzeczywistym wykonaniem budżetu w 2015 roku – że wydatki mają wzrosnąć o 11,1%, dochody o 8,5% (podatkowe o 10,4%), a deficyt o 128,5%. Czynnikiem dynamizującym wydatki, a w konsekwencji powodującym tak horrendalny wzrost deficytu było prawie podwojenie wydatków (ściślej wzrost o 96,0%) w dziale „Pomoc społeczna” w związku z realizacją programu zasiłków dla dzieci 500+. Bez uwzględnienia działu „Pomoc społeczna” wydatki budżetu państwa mają wzrosnąć o 7,2%, co też jest wzrostem niepokojąco wysokim. W ustawie przyjęto, że PKB w cenach bieżących wzrośnie o 5% i wynosić będzie 1888,3 mld zł.

Jeśli idzie o sektor finansów publicznych, ujmowany zgodnie z polską ustawą o finansach publicznych, to przyjęto, że dochody sektora wyniosą 711,7 mld zł (co miało oznaczać wzrost o 5,2%), dochody 711,7 mld zł (wzrost o 4,4%), a deficyt 69,9 mld zł (wzrost aż o 13,6%). Jeżeli weźmiemy jako podstawę odniesienia rzeczywiste wykonanie 2015 roku, to wskaźniki wzrostu będą jeszcze bardziej alarmujące: wprawdzie wydatki sektora mają wzrosnąć tylko o 6,8%, to deficyt aż o 58,6%. Dochody sektora miałyby zwiększyć się o 3,6%, a więc w stopniu wyraźnie niższym niż dochody budżetu państwa. Te dość dziwne wskaźniki podważają wiarygodność przewidywań co do sektora finansów publicznych przyjętych w związku z ustawą budżetową na rok 2016. Nie jest to wielka szkoda, bo ujęcie krajowe sektora nie ma właściwie znaczenia. Liczą się praktycznie tylko dane dotyczące sektora w ujęciu ESA 2010.

Przewidywania co do stanu finansów publicznych w 2016 roku i w latach następnych zgodnie z ESA 2010 zostały ujęte w dokumencie *Program konwergencji – aktualizacja 2016*<sup>27</sup> przyjętym przez Radę Ministrów i przekazanym Komisji Europejskiej w końcu kwietnia 2016 roku. Równocześnie zmodyfikowano założenia makroekonomiczne dotyczące sytuacji polskiej gospodarki w 2016 roku. Utrzymano prognozowane tempo wzrostu realnego PKB 3,8%, ale urealniony został deflator PKB (ze 101,4% do 100,4%), co spowodowało obniżenie przewidywanej kwoty PKB w cenach bieżących do 1863,1 mld zł i stopy jego wzrostu do 4,1%. Jeśli idzie o sektor finansów publicznych (oficjalnie w terminologii ESA 2010 sektor instytucji rządowych i samorządowych), to *Program konwergencji* de-

<sup>26</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 278.

<sup>27</sup> Dostępny tylko w Internecie na stronach Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl>).

klaruje utrzymanie deficytu na poziomie z 2015 roku – 2,6% PKB. Stanowi to 48,4 mld zł przy dochodach sektora w wysokości 726,6 mld zł (39,0% PKB) i wydatkach 775,0 mld zł (41,6% PKB). Dla dochodów i wydatków przewiduje się jednakową stopę wzrostu 4,4%.

Obraz finansów publicznych przedstawiony w *Programie konwergencji* byłby bardzo piękny i zasługiwał na najwyższe uznanie, gdyby nie budził wielu wątpliwości. Przede wszystkim deficyt sektora (48,4 mld zł) jest dużo niższy niż deficytu budżetu państwa (54,7 mld zł). Co więcej, dość poważna pozycja w dochodach budżetu państwa – jednorazowe wpływy z aukcji na rezerwację częstotliwości z zakresu 800 i 2600 MHz w wysokości 9,2 mld zł – przy przejściu na układ ESA 2010 – nie mogłaby zostać uznana za dochód sektora<sup>28</sup>, a więc deficyt budżetu państwa wzrósłby do 63,9 mld zł. Oznacza to, że pozostała część sektora musiałaby osiągnąć ogromną nadwyżkę. Byłoby to dość trudne, zważywszy, iż z planów FUS i NFZ, że fundusze wykażą, po uwzględnieniu dotacji z budżetu państwa (dla FUS, NFZ z żadnej dotacji nie korzysta), saldo rządu 9 mld zł, zaś dla podsektora samorządowego prognozuje się saldo zerowe. Bardziej realne wydaje się saldo sektora obliczone tzw. metodą krajową, o którym była mowa poprzednio, wynoszące w ujęciu bez budżetu środków europejskich<sup>29</sup> wynoszące 60,6 mld zł. Stanowi to jednak nie 2,6%, lecz 3,2% PKB, a deficyt na takim poziomie stwarzałby podstawę do ponownego otwarcia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu. Oczywiście zależałoby to od stanowiska Komisji Europejskiej, która gdy jest zyczliwie nastawiona do danego państwa może znaleźć jakieś usprawiedliwienie.

Dodatковым argumentem podważającym wiarygodność podanego w *Programie konwergencji* deficytu sektora jest okoliczność, że jest on znacznie niższy niż deficyt obliczony tzw. metodą krajową, podczas gdy w przeszłości deficyt liczony metodą krajową był niższy ze względu na różnice zakresowe (nie uwzględniał deficytów funduszy administrowanych przez BGK).

Druga wątpliwość dotyczy prawidłowości rachunku wydatków sektora. Mają one wzrosnąć w stosunku do 2015 roku o 4,4%, czyli 32,7 mld zł. Jeśli od tego odliczymy wydatki na finansowanie programu zasiłków dla 500+ (około 14 mld zł), to okaże się, że wszystkie pozostałe wydatki podmiotów sektora mogą wzrosnąć tylko o 2,5%. Tymczasem wiadomo, iż wydatki budżetu państwa bez wydatków na program 500+ mają wzrosnąć o 7,2%, wydatki FUS o 3,7%, wydatki podsektora samorządowego o 8,0% (*Omówienie...* 2016, tab. 3).

Pierwsze miesiące 2016 r. nie przedstawiają się dla finansów publicznych szczególnie korzystnie. Ogólnie nastąpiło pogorszenie warunków prowadzenia polityki fiskalnej nastawionej na utrzymanie niskiego deficytu. W I kwartale nastąpiło wyraźne osłabienie dynamiki gospodarczej. Tempo wzrostu realnego PKB spadło z 4,3% w IV kwartale 2015 roku do 3,0%, a popytu krajowego w cenach bieżących z 4,3% do 3,3%. Nadal utrzymywała się,

<sup>28</sup> Zgodnie z ESA 2010, jest traktowana podobnie jak przychody z prywatyzacji jako źródło finansowania deficytu.

<sup>29</sup> Budżet środków europejskich jako strukturalnie zrównoważony w czasie nie jest uwzględniany w rachunku deficytu zgodnie z ESA 2010.

a nawet pogłębiła deflacja. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych w okresie styczeń-maj były o 0,9% niższe niż przed rokiem, a ceny produkcji sprzedanej w przemyśle o 1,3%.

W drugim półroczu może nastąpić ponowne przyspieszenie dynamiki gospodarczej. Sprzyjać temu będzie realizacja programu zasiłków dla dzieci 500+, co powinno się przyczynić do domykania luki popytowej. Z drugiej strony, jednak w przeciwnym kierunku, oddziaływać mogą niepewności producentów co do perspektyw wzrostu w gospodarce światowej oraz obawy przed niestabilnością prawnych uwarunkowań działalności gospodarczej.

Rozwój sytuacji dla budżetu państwa w okresie 5 miesięcy nie przedstawia się szczególnie korzystnie w zestawieniu z napiętymi zadaniami przyjętymi w polityce fiskalnej, choć nie oznacza też sytuacji alarmowej. Podstawowe wielkości budżetowe dla okresu styczeń-maj przedstawiono w tabeli 21. Należy zauważyć, iż przyjmowanie jako podstawy odniesienia danych za okres styczeń-maj 2015 roku może prowadzić do nieprawidłowych wniosków, gdyż był to dla budżetu państwa okres niekorzystny. Znacząca poprawa nastąpiła dopiero w II półroczu. Dlatego też trzeba brać pod uwagę przede wszystkim wskaźniki z 2014 roku.

**Tabela 21**

**Wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń-maj w latach 2015-2016**

Wyszczególnienie	2015	2016		2014	2015	
	mln PLN		2015 =100	ustawa =100	udział 5 mies. w roku (w %)	
Dochody	116 283	129 127	111,0	41,1	40,6	40,2
- w tym podatkowe	105 030	112 549	107,2	40,8	41,6	40,4
- VAT	49 583	52 905	106,7	41,1	42,9	40,3
- akcyza	23 989	25 527	106,4	39,8	38,4	38,1
- CIT	12 883	13 023	101,0	50,0	42,2	50,3
- PIT	17 447	18 971	108,7	40,5	39,0	38,7
- pod. od i.f. <sup>a</sup>	-	1 064	-	19,4	-	-
- niepodatkowe	11 165	16 930	148,1	46,0	33,4	40,5
Wydatki	135 915	142 610	104,9	38,7	44,0	41,0
Deficyt	- 19 632	- 26 964	68,7	24,6	74,9	46,1

<sup>a</sup> Podatek od instytucji finansowych.  
Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

W świetle danych zawartych w tabeli 21 osiągnięcie prognozowanych w ustawie budżetowej wpływów z nowych podatków – od instytucji finansowych oraz od niewdrożonego jeszcze podatku od sprzedaży detalicznej – razem miało to być 7,5 mld zł – są mało realne. Nie w pełni zrealizowano przewidywane w ustawie na 9,2 mld zł wpłat z tytułu rozstrzy-

gniętej już aukcji na rezerwację częstotliwości 800 MHz i 2,6 GHz; wpłynęło tylko 7,1 mld zł. Z drugiej strony, nieco wyższe od poziomu przyjętego w ustawie budżetowej mogą okazać się wpływy ze „starych” podatków.

W latach 2009-2015 udział dochodów podatkowych uzyskanych w ciągu 5 miesięcy w dochodach rocznych wynosił średnio 41,4%. Gdyby udział ten ukształtował się podobnie w roku bieżącym, to dochody podatkowe w skali roku wyniosłyby 263,3 mld zł, to znaczy o 0,7 mld zł mniej niż założono w ustawie budżetowej.

Istotną rekompensatą dla wszystkich ubytków zaplanowanych dochodów będzie znacznie wyższa wpłata zysku NBP; w ustawie budżetowej założono, że wyniesie ona 3,2 mld zł, natomiast zgodnie z zatwierdzonym już bilansem NBP za rok 2015 jest to 7,9 mld zł.

Uwzględniając to wszystko można oczekiwać, że strona dochodowa budżetu w roku bieżącym zostanie zrealizowana zgodnie z ustawą, co oznacza, że pod koniec roku nie wystąpią napięcia wymagające „cięć” wydatków. Przeciwnie, biorąc pod uwagę tak zwane naturalne oszczędności w zakresie wydatków, można oczekiwać pewnego obniżenia zaplanowanego ma horrendalnie wysokim poziomie – 54,7 mld zł (2,9% planowanego PKB) – deficytu. Jednak nader wątpliwe pozostaje, by umożliwiło to utrzymanie deficytu sektora liczonego zgodnie z ESA 2010 na poziomie 2,6% PKB (48,4 mld zł), jak rząd zapowiedział w *Programie konwergencji. Aktualizacja 2015*.

## Bibliografia

- „Biuletyn Statystyczny” (2016), nr 3.  
 Eurostat (2015), „Euroindicators”, No. 72.  
 Eurostat (2016), „Euroindicators”, No. 76.  
 GUS (2016), *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r.*, Warszawa.  
 IMF (2015), *Fiscal Monitor*, April.  
 IMF (2016), *Fiscal Monitor*, April.  
*Omówienie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.* (2015), Rada Ministrów, Warszawa.  
*Omówienie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.* (2016), Rada Ministrów, Warszawa.  
 Oręziak L. (2014), *OFE – katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, IW Książka i Prasa, Warszawa.  
 „Paliwa płynne” (2016), nr 1.  
*Program konwergencji. Aktualizacja 2013* (2013), Rzeczpospolita Polska, Warszawa.  
*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.* (2015), Rada Ministrów, Warszawa.  
*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.* (2016), Rada Ministrów, Warszawa.

*Strategia zarządzania długiem publicznym w latach 2014-2017* (2013), Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Ustawa budżetowa na rok 2014 z 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 162).

Ustawa budżetowa na rok 2015 z 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 153).

Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (2015), Rada Ministrów, Warszawa.

Wernik A. (2014), *Finanse publiczne – cele, struktury, uwarunkowania*, wyd. III zmienione, PWE, Warszawa.

*Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2014-2017* (2014), *Program konwergencji. Aktualizacja 2014*, Rada Ministrów, Warszawa.

*Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2015-2018* (2015), *Program konwergencji. Aktualizacja 2015*, Rada Ministrów, Warszawa.

*Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2016-2019* (2016), *Program konwergencji. Aktualizacja 2016*, Rada Ministrów, Warszawa.

## The State Budget and Public Finance in 2015

### Summary

In 2015, there took place – despite some difficulties – a further improvement of the state of public finance. Its expression was reduction of deficit from 3.3% of GDP to 2.6%. Reduction of deficit was primarily caused by savings as regards costs of maintaining sector units as well as a significant decrease of interest payments related to debt while maintaining tax burdens at the unchanged level. There should be welcomed a clever fiscal policy adjusted to the course of economic cycle.

**Key words:** public finance sector, deficit, income, expenditure, borrowing needs, public debt.

**JEL codes:** H6

Artykuł nadesłany do redakcji w lipcu 2016 roku.

© All rights reserved

Afiliacja:

dr Andrzej Wernik

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

Wydział Biznesu i Stosunków Międzynarodowych

ul. Stokłosa 3

02-787 Warszawa

tel.: 22 457 23 00

e-mail: a.wernik@vistula.edu.pl